Universidade do Estado do Rio De Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Administração e Finanças

Luiz Antonio Pereira de Azevedo

Contribuições das ouvidorias públicas para o Controle social da administração pública

Rio deJaneiro

2025

Luiz Antonio Pereira de Azevedo

Contribuições das ouvidorias públicas para o Controle social da administração pública

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Gestão Pública da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Controladoria e Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr.CarlyleTadeu Falcão de Oliveira

Coorientadora: Profa.Dra.TâniaMariadeOliveiraAlmeida Gouveia

Rio deJaneiro

2025

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/B

A994Azevedo, Luiz Antonio Pereira de
Contribuições das ouvidorias públicas para o controle social da administração pública/Luiz Antonio Pereira deAzevedo– 2025.
57 f.

Orientador: Prof. Dr. Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira
Coorientadora:Profª Dra. Tânia Maria de Oliveira Almeida Gouveia
Dissertação (Mestrado em Controladoria e Gestão Pública) – Universidade do Estadodo Riode Janeiro, Faculdadede Administração e Finanças.

1. Administração pública – Brasil - Teses. 2. Controle social - Teses. I. Oliveira, Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira. II.Gouveira, Tânia Maria de Oliveira Almeida. III. Universidade do EstadodoRiode Janeiro. Faculdadede Administração e Finanças. IV. Título.

CDU 351.9(81)

Bibliotecária: Lucia Andrade CRB7/5272

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

_____ _____

Assinatura Data

Luiz Antonio Pereira de Azevedo

Contribuições das ouvidorias públicas para o Controle social da administração pública

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Gestão Pública da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Controladoria e Gestão Pública

Aprovada em 14de agosto de 2025.

Banca Examinadora:

_____

Prof. Dr. Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira (Orientador)

Faculdade de Administração e Finanças - UERJ

_____

Profª Dra. Tânia Maria de Oliveira Almeida Gouveia (Coorientadora)

Faculdade de Administração e Finanças - UERJ

_____

Prof. Dr. Waldir Jorge Ladeira dos Santos

Faculdade de Administração e Finanças - UERJ

_____

Prof. Dr. Giuliano Alves Borges e Silva

Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro

2025

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus filhos Camyla, Leon Idris e Luiz Fernando e desejo que este trabalho contribua para que, em um futuro próximo, eles possam usufruir de uma sociedade mais justa, mais participativa e mais ciente de suas obrigações e deveres.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos aqueles, servidores, docentes e colegas de Mestrado que, durante a minha jornada, sempre trouxeram palavras de incentivo e elogio queajudaram na minha caminhada.Agradeço também aos colegas de trabalho que contribuíram para a minha indicação para o presente Mestrado, permitindo, assim, que eu pudesse aprender conhecimentos e ideias e produzir a presente dissertação.

Não poderia deixar de agradecer ao corpo docente, incluindo aqueles que trabalham no apoio, sempre prestimosos em atender às minhas necessidades e dúvidas, com a dedicação costumeira em transmitir as orientações necessárias, facilitando, assim, a minha caminhada.

Faz-se importante um agradecimento especial aos meus orientadores que dedicaram tempo, ficando à disposição a cada semana para analisar e dar orientações na direção da melhoria do presente trabalho, na pessoa dos professores Dr. Carlyle e Dra. Tânia.

Agradeço à minha família, em especial,à minha esposa e aos meus filhos; por terem compreendido a minha ausência das atividades sociais, incentivando-me nesta caminhada.

Por fim, agradeço ao Criador que, com sua bondade infinita, permitiu que euaté aqui chegasse.

RESUMO

AZEVEDO, Luiz Antonio Pereira de. *Contribuições das ouvidorias públicas para o Controle Social da administração pública.*2025.Dissertação (Mestrado em Controladoria e Gestão Pública) - Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2025.

O presente trabalho procura mostrar a importância das ouvidorias públicas como instrumentos de controle social no Brasil, especialmente, no Estado do Rio de Janeiro. A sociedade está em constante transformação, exigindo que o Estado adapte suas políticas públicas para melhorar a qualidade de vida e atender à crescente demanda por serviços essenciais, como saúde, educação e segurança. Procura-se mostrar a importância da participação ativa da sociedade no monitoramento das políticas públicas. As ouvidorias públicas são destacadas como um canal essencial para esse controle, possibilitando que os cidadãos avaliem e fiscalizem a administração pública. Com a criação de diversas leis e emendas constitucionais, como a Lei de Acesso à Informação e o Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos, as ouvidorias ganharam relevância e legitimidade como instâncias de participação social.O estudo propõe investigar o papel das ouvidorias da administração direta do Estado do Rio de Janeiro no fortalecimento do controle social, identificando possíveis melhorias para aumentar a participação cidadã e aprimorar a gestão pública consolidando cada vez mais a nossa democracia que, como uma criança, necessita de todos os cuidados. Por fim, pretende-se propor um conjunto de ações para o aprimoramento das ouvidorias públicas da administração direta do estado do Rio de Janeiro.

Palavras Chaves: Controle Social, Ouvidoria, Administração Pública

ABSTRACT

AZEVEDO, Luiz Antonio Pereira de. *Contributions of public ombudsman offices to the Social Control of public administration.*2025. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Gestão Pública) - Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2025.

This paper seeks to demonstrate the importance of public ombudsman offices as instruments of social control in Brazil, especially in the State of Rio de Janeiro. Society is constantly changing, requiring the State to adapt its public policies to improve the quality of life and meet the growing demand for essential services, such as health, education, and security. I seek to demonstrate the importance of active participation by society in monitoring public policies. Public ombudsman offices are highlighted as na essential channel for this control, enabling citizens to evaluate and monitor public administration. With the creation of severall laws and constitutional amendments, such as the Law on Access to Information and the Code for the Defense of Users of Public Services, ombudsman offices have gained relevance and legitimacy as instances of social participation. The study proposes to investigate the role of the ombudsman offices of the direct administration of the State of Rio de Janeiro in strengthening social control, identifying possible improvements to increase citizen participation and improve public management, increasingly consolidate in to our democracy, which, like a child, needs all the care. Finally, we intend to propose a set of actions to improve the public ombudsman offices of the direct administration of the state of Rio de Janeiro.

Keywords: Social Control, Ombudsman, Public Administration

LISTA DE QUADROS

Quadro1- Relação das Ouvidorias da Administração Direta..... 29
Quadro2- Subcategorias de Controle Social..... 32
Quadro3- Subcategorias de Ouvidoria..... 32
Quadro4- Relação em 2019 das Ouvidorias Setoriais-UOs Existentes..... 35
Quadro5- Definição e Conceituação por tipo de Manifestação.....39

LISTA DE TABELAS

Tabela1-Quadro da Evolução da Quantidade de Ouvidorias 35
Tabela2-Relatórios Trimestrais.....36
Tabela3-Disponibilização de Carta de Serviço pelas Ouvidorias.....36
Tabela4-Manifestação de Ouvidoria Via Sistema Ouve-RJ.....37
Tabela 5-Tempestividade de Atendimento das Ouvidorias da Administração Direta 38
Tabela 6-Pedidos de Informação Via Sistema Ouve-RJ 39
Tabela 7- Classificação das Solicitações/Manifestações Por Tipo Enviadaspara as UOsvia Fala/BR 40
Tabela 8-Classificação das Solicitações/Manifestações Por Tipo Via Fala/Br Enviadas a OGE via Fala/BR 41
Tabela 9-Ranking das Ouvidorias no Quesito Transparência 46

ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF	Constituição Federal
CGE	Controladoria Geral do Estado
CLAD	Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento
E-ouve-RJ	Sistema Oficial de Ouvidoria Informatizado de Registro Eletrônico deManifestações e Solicitações
ERJ	Estado do Rio de Janeiro
E-sic	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
Fala-BR	Plataforma Integrada de ouvidoria e Acesso à Informação do PoderExecutivo Federal
PEC	Proposta de Emenda a Constituição
RDH	Relatório de Desenvolvimento Humano
SCIELO	*ScientificEletromic Library Online*
SEAP	Secretaria de Estado de Administração Penitenciária
SEAPPA	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento
SEAS	Secretaria de Estado de Ambiente e Sustentabilidade
SECC	Secretaria de Estado de Casa Civil
SECEC	Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa
SECID	Secretaria de Estado de Cidades
SECTI	Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia
SEDCON	Secretaria de Estado de Defesa do Consumidor
SEDEC	Secretaria de Estado de Defesa Civil
SEDEICS	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Indústria,Comércio e Serviço
SEDSODH	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos
SEEDUC	Secretaria de Estado de Educação
SEEL	Secretaria de Estado de Esporte e Lazer
SEENEMAR	Secretaria de Estado de Energia e Economia do Mar
SEFAZ	Secretaria de Estado de Fazenda
SEGOV	Secretaria de Estado de Governo
SEHIS	Secretaria de Estado de Habitação de Interesse Social
SEIOP	Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras Públicas

SEM	Secretaria de Estado da Mulher
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SEPM	Secretaria de Estado de Polícia Militar
SEPOL	Secretaria de Estado de Polícia Civil
SERGB	Secretaria de Estado de Representação em Brasília
SES	Secretaria de Estado de Saúde
SESP	Secretaria de Estado de Segurança
SETD	Secretaria de Estado de Transformação Digital
SETRAB	Secretaria de Estado de Trabalho e Renda
SETRAM	Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade Urbana
SETUR	Secretaria de Estado de Turismo
UOS	Unidade de Ouvidoria Setorial

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....12

1 **REFERENCIAL TEÓRICO**.....15

1.1 **Controle social**.....16

1.2 **Ouvidoria**.....22

1.2.1 Origem e conceituação da ouvidoria.....22

1.2.2 O Instituto da ouvidoria 26

1.2.3 As ouvidorias do Estado do Rio de Janeiro 29

2. **METODOLOGIA**.....31

2.1 **Coleta de dados**..... 31

2.2 **Tratamento dos dados**.....32

3 **RESULTADOS E ANÁLISES**.....33

3.1 **Fundamentação legal para a criação das ouvidorias da administração pública direta do Estado do Rio de Janeiro**.....33

3.2 **Panorama dos órgãos de ouvidoria da administração direta do poder executivo Estadual**.....34

3.3 **Relatórios trimestrais do "painel manifestações de ouvidoria" do site Ouve-RJ**.....37

3.4 **Categorias associadas ao controle social** 41

3.4.1 Tempestividade 41

3.4.2 Tipos de manifestação.....42

3.4.3 Meios de comunicação do cidadão com as ouvidorias 43

3.4.4 Conscientização do cidadão 44

3.5 **Categorias associadas àouvidoria**.....45

3.5.1 Transparência 45

3.5.2 Localização Física ..46

3.5.3 Capacitação do ouvidor 47

3.5.4 Autonomia 48

3.6 **Necessidades de aprimoramento das ouvidorias** 49

CONCLUSÃO 51

REFERÊNCIAS.....53

INTRODUÇÃO

A sociedade entendida como um agrupamento de pessoas que se orientam pelas mesmas regras jurídicas está em constante mudança, mudanças estas, sempre com o objetivo de aprimorar o modelo existente, com vistas à melhoria da qualidade de vida. A evolução nos processos produtivos que ocorreram durante o século passado e que, com características diferentes, continua ocorrendo nos tempos atuais e traz consigo necessidades de mudanças e adaptações nos modelos de administração, por parte do poder público.

Em função de vários fatores, tais como o aumento populacional, a dispersão geográfica de uma população, a facilidade de comunicação entre as pessoas e entre outras variáveis, acarreta-se uma maior demanda de serviços públicos. Conforme Levy (2019, p.1), "O impacto das novas tecnologias e importantes mudanças geopolíticas trouxeram consequências imprevistas nos planos sociais, culturais e econômicos". Nesse sentido, serviços associados às áreas de saúde, educação, saneamento básico e segurança fazem com que as despesas do Estado aumentem e, como quase sempre não são acompanhadas pelas receitas arrecadadas, implicama baixa qualidade dos serviços prestados (Borsanelli, 2018).

Com o agravamento deste cenário, surgiu a necessidade de adaptação do modelo burocrático de condução das políticas públicas até então existente, para um novo modelo, chamado de modelo gerencial que, com a adoção da visão liberal, busca dividir com a iniciativa privada a prestação de serviços essenciais para a população (Bresser Pereira, 2005).

Na proposta de adoção pela Administração Pública Brasileira do modelo liberal constante do documento "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado–1995", é mencionado o "Projeto Cidadão" que, entre outras recomendações, tem a implementação de sistema de recebimento de reclamações e sugestões do cidadão, sobre a qualidade e a eficácia dos serviços públicos, demandando uma resposta proativa da Administração Pública, bem como, em a "Reforma do Estado dos nos 90: Lógica e Mecanismos de Controle", é colocado pelo autor que a democracia direta ou controle social é, em seguida, o mecanismo de controle mais democrático e difuso (Pereira Bresser, 1997).

O controle social sobre as atividades do Estado enseja na sociedade uma nova consciência de cidadania na sociedade e tem buscado engajar-se com novas formas de participação do cidadão, no acompanhamento das políticas públicas. De Bona da Silva, Rodrigo (2016)colocam que conscientizar o cidadão da sua importância na participação das decisões, que os afetam positivamente ou negativamente, passa a ser de importância fundamental com vistas àconsolidação da democracia, bem como, na elaboração das políticas

públicas e acompanhamento e cobrança, no que tange aos resultados previstos a serem alcançados.

Dentre os diversos instrumentos legais para o Controle Social hoje disponível, de modo a permitir que o cidadão possa exercer a avaliação/fiscalização das políticas públicashá o fortalecimento das Ouvidorias. Como a função de Ouvidoria não foi alvo de previsão expressa na Constituição Federal de 1988 (CF/1988),essa função foi tomando corpo legal via medidas adicionais, como a Emenda Constitucional nº19 de 04/06/1998 que, ao alterar a redação do artigo 37 da CF/1988 em seu parágrafo 3º, estabeleceu que lei disciplinasse as formas de participação do usuário da Administração Pública Direta e Indireta.

A Emenda Constitucional nº45 de 30/12/2004 acrescentou os artigos 103-B e 130-A nos quais foi definida a criação das chamadas Ouvidorias de Justiça. Nesta linha, a Lei nº12.527 de 18/11/2011 – Lei de Acesso à Informação- veio regulamentar dispositivos da CF/88, que acarretam o direito de acesso à informação bem como suas restrições.

O Decreto Federal nº8.243/2014 (após ter sido revogado pelo decreto 9.759 de 11/04/2019, foi revalidado pelo decreto 11.371 de 01/01/2023), ao instituir a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, em seu artigo 2º inciso V, define a Ouvidoria Pública Federal como instância de controle e participação social, sendo responsáveis pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, com vistas ao aprimoramento da Gestão Pública.

A qualidade da democracia é prejudicada quando há falta de controle ou controle deficiente, a ser exercido pela sociedade, acarretando a redução da transparência nas decisões bem como, da participação dos cidadãos na fiscalização dos atos dos governantes, que devem ser sempre norteados pela ética e de forma eficiente (Martins,1989).

Nesse sentido, o papel das Ouvidorias foi reforçado pela Lei nº13460 e 26/06/2017 – Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos no que tange à participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos. Como se pode observar vários anos foram necessários para que a Ouvidoria Pública tomasse forma e corpo no arcabouço jurídico, no entanto muito ainda há de evoluir e aprimorar para que este instituto venha a contribuir com mais efetividade no fortalecimento de nossa democracia. Em função disso, surge o problema de pesquisa: Como as Ouvidorias Públicas podem contribuir para o aprimoramento do controle social? Como fruto desse problema tem-se como objetivo principal identificar as possíveis contribuições das ouvidorias públicas do Estado do Rio de Janeiro (ERJ) para o aprimoramento do controle social a ser exercido pelos cidadãos do ERJ.

Objetivos Específicos

a. Discutir os conceitos de Controle Social e Ouvidorias públicas.
b. Descrever as Ouvidorias da Administração Direta do Estado do Rio de Janeiro.
c. Investigar a participação das ouvidorias da Administração Pública Direta na direção do controle social.
d. Propor um conjunto de ações com vistas ao aprimoramento das ouvidorias para uma maior participação social e melhoria da Administração Pública.

Dentre os controles sociais disponíveis para a sociedade, serão focadas, neste trabalho, mais detalhadamente as Ouvidorias Públicas da Administração Direta que atuam no Estado do Rio de Janeiro por serem aquelas que podem contribuir institucionalmente, junto aos governos, na elaboração e controle das Políticas Públicas.

A relevância deste trabalho está relacionada à ausência de controle da Administração Pública por parte da sociedade, presente em ambiente onde há interesses de natureza autoritária que podem comprometer a transparência dos atos governamentais.

Justifica-se, também, pelo fato de que, com o avanço das mídias digitais, disseminando notícias falsas, venham a contribuir para a desinformação do cidadão, tornando cada vez mais importante que a população compreenda, com clareza, os seus direitos e responsabilidades.

Como relevância acadêmica, espera-se que seja despertado o interesse na produção de trabalhos futuros, abordando o controle social em suas diversas vertentes e, quanto à utilização prática, tem-se, por objetivo, a proposta de um modelo de documento que facilite a compreensão do cidadão quanto aos serviços prestados pela ouvidoria. A metodologia a ser adotada neste estudo consistirá em uma revisão bibliográfica de livros e artigos a respeitodo tema Controle Social, bem como em pesquisa documental nos diversos sítios dos respectivos órgãos de Ouvidoria da Administração Direta que atuam no Estado do Rio de Janeiro.

Desse modo, o presente trabalho é composto de introdução; um capítulo abordando o referencial teórico, dividido em Controle Social e Ouvidoria; um capítulo em que é apresentada a metodologia de pesquisa adotada; um capítulo em que se detalha a rede de ouvidorias do Estado do Rio de Janeiro e os resultados alcançados, frutos da pesquisa realizada; e um capítulo de conclusão.

1 **REFERENCIAL TEÓRICO**

Democracia é um termo originário do grego antigo (século V antes de Cristo) que foi criado com a junção de “Kratos ou poder” e “Demos ou povo” para designar o poder do povo em sistemas políticos existentes naquela época. Com o decorrer do tempo, esse sistema de governo veio tendo alterações, questionamentos e interpretações diversas. Nesse sentido, Bobbio (2013) aponta que a democracia representativa necessita de que haja evolução da democracia política para a democracia social e que esta evolução se dá quando há aumento de espaços, onde os cidadãos podem exercer o direito de participar das decisões que são tomadas.

A participação da sociedade na definição e controle das políticas públicas é fundamental para que se possa enfrentar as dificuldades inerentes ao processo democrático que traz em sua essência a fragilidade, uma vez que administrar consenso e dissenso não é uma tarefa fácil. Da mesma forma que o Estado democrático necessita controlar a sociedade por meio das Leis, respeitando a liberdade e os direitos sociais, ele precisa ser controlado pela sociedade com o objetivo da busca pela eficiência no gasto público bem como coibir a corrupção que, se não o for, pode tornar-se endêmica.

A participação deve ocorrer em diversos momentos da condução das políticas públicas, desde a participação na definição da Agenda Pública até na formulação da política a ser implementada, assim os cidadãos influenciam nas tomadas de decisão bem como na implantação das políticas públicas e no acompanhamento de sua execução, sob a perspectiva da legalidade, legitimidade e economicidade quanto à aplicação dos recursos públicos e no quesito da oportunidade(Alves, 2015).

Conforme Siraque (2005), o Controle Social é a realização individual ou coletiva pelos integrantes de uma sociedade, via os diversos instrumentos disponíveis e colocados à sua disposição, com o intuito de permitir fiscalizar, examinar, inquirir, bem como colher informações a respeito de algo. A sociedade brasileira, aos poucos, passa a perceber que o Controle Social é um aliado importante para o alcance dos objetivos do Estado, porque a participação cidadã na gestão pública como consequência nas decisões governamentais conduz uma gestão dos recursos de forma responsável e contribui na promoção do bem-estar social.

De Bona e Boeira (2018) afirmam que as organizações constituídas, levando em consideração a importância do Controle Social, contribuem para o aperfeiçoamento das

iniciativas da sociedade civil e do fomento de políticas públicas, rumo à participação e *accountability.*

1.1 **Controle Social**

Em uma democracia, o povo detém o poder soberano, logo ao povo cabe a função de controlar. Quando não se possibilita a criação de mecanismos que permitam o controle surge o descontrole. Conforme Fernanda (2017), há esta afirmação:

> De fato, o controle é um aspecto fundamental da vida do Estado e da sociedade. Onde quer que haja objetivos a serem alcançados, padrões a serem respeitados, regras a serem obedecidas, condições a serem satisfeitas; onde quer que a ação individual supere o egocentrismo infantil para tornar-se ação socialmente significativa; onde quer, enfim, que haja interação civilizada, existe a necessidade de um fluxo permanente e sistemático de operações de controle. Se essa necessidade não é atendida, temos o descontrole e, consequentemente, torna-se baixo o grau de governabilidade.

O controle social demanda participação a qual só se torna possível em estados que desenvolvem pressupostos culturais, sociais, políticos e educacionais com o intuito de incentivar a existência de cenários de interlocução das demandas públicas, viabilizando, assim, uma verdadeira atuação da sociedade sobre si mesma. A conexão entre democracia e controle social caminha junto; sendo a primeira um pressuposto para a existência da segunda. O distanciamento dos cidadãos nas decisões públicas e a falta de qualidade na execução das demandas públicas resultam nas crises de representatividade e legitimidade que ocorrem em estados democráticos (Bittencourt et al., 2015).

É importante pensar em como lidar com a centralização dos processos de decisão, que acarretam o distanciamento da sociedade na participação e no debate de temas que lhe são de interesse, gerando, assim, a insatisfação. A administração precisa conter espaço onde a participação social seja livre e igualitária, propiciando o controle das ações de governo. A qualificação destes espaços de discussão deve ser de tal forma que a participação possa ocorrer de forma espontânea, livre e igualitária (Bittencourt, Pase, 2015).

Democracia e controle não são termos antagônicos e torna-se necessário que exista um claro entendimento entre as concepções e os mecanismos de controle social por parte da sociedade, bem como, por parte do Estado; caso contrário, a democracia tende a ficar limitada. Assim, para o fortalecimento sempre crescente da redemocratização da sociedade brasileira, é imprescindível compreender os significados do termo Controle Social e em quais contextos pode e deve ser utilizado, na direção do aprimoramento da democracia.

Conforme Martins (1989), a partir da dicotomia Estado-sociedade,são apresentadas quatro categorias de controles existentes na vida social e são discriminadas, como: Controle social exercido pela sociedade sobre si mesma; Controle social exercido pela sociedade sobre o Estado; Controle social exercido pelo Estado sobre a sociedade; e Controle social exercido pelo Estado sobre si mesmo. Com respeito à categoria de Controle social exercido pela sociedade sobre o Estado, categorias estas, pertinentes ao objeto deste trabalho afirma-se queesta esfera de controle foi sugerida inicialmente por Montesquieu por meio da teoria da separação dos poderes, que ensejou o controle dos governantes pelo povo.

Uma das formas de controle social é o sufrágio eleitoral e, por meio desse, os cidadãos podem escolher os candidatos que melhor representem seus anseios e desejos, para assumirem um cargo público. No entanto, o controle social não pode e não deve se resumir apenas ao voto, pois é necessário que os cidadãos controlem e busquem a transparência da gestão pública. A ação da cidadania não deve se restringir a determinados grupos da sociedade, uma vez que a prática do controle social traz benefícios para toda a coletividade. Conforme Fernanda (2017),a cidadania não pressupõe a espera, mas a participação, denúncia, exigência e imposição. O exercício da cidadania deve ser cotidiano e persistente, parceiro da administração, na efetivação de direitos fundamentais, portanto não se deve furtar em exercê-la.

O Brasil, em seu processo de redemocratização, promulgou a Constituição Federal de 1988, conhecida como constituição cidadã. Na sua elaboração devido ao longo período anterior, sem que a sociedade pudesse se pronunciar com respeito a determinados assuntos, houve uma forte influência para que fossem inseridos, no texto constitucional, artigos que estivessem voltados a permitir a participação da sociedade na gestão pública. Nesse sentido, pode-se apontar o Art. 29-XII no qual consta a menção à cooperação das associações representativas no planejamento Municipal. No Art. 74-IV §2, é mencionado que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. Além disso, no que tange a área da assistência social reforça-se, na previsão do Art. 204-II, a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Em uma liberal democracia como a que se vivencia atualmente, a participação torna-se importante. Como bem colocado por Bobbio (1988), a participação popular, na tomada de decisões coletivas, seja feita em locais outros em que decisões políticas são tomadas, com isso possibilita-se a conquista de novos espaços na direção de uma democracia Participativa. No

capítulo IV dos Direitos Políticos da Constituição Federal de 1988 no caput do Art. 14, é mencionado que a Soberania Popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto. No contexto da Soberania Popular, Bobbio (1988) afirma que o exercício da soberania populartorna-se possível quando o maior número de cidadãos participa direta e indiretamente nas tomadas de decisão coletivas.

A participação dos cidadãos na tomada de decisão torna-se importante na medida em que a evolução socioeconômica de uma sociedade exige dos governos responsabilidades, nem sempre possíveis de serem alcançadas, devido a limitações orçamentárias.

Neste sentido, Bobbio (1985 p. 45) cita

> que uma sociedade se torna tanto mais ingovernável quanto mais aumentam as demandas da sociedade civil e não aumenta correspondentemente a capacidade das instituições de a elas responder, ou melhor, com a capacidade de resposta do Estado alcançando limites talvez não mais superáveis (donde o tema, por exemplo, da "crise fiscal.

O aumento das demandas sociais e o não atendimento das mesmas pelos governos fazem com que a terceirização de atividades antes exercidas pelas instituições governamentais seja adotada, desonerando, assim, os governos e como consequência exigindo um maior controle a ser exercido pelos entes governamentais e pela sociedade. Em Bravo et al. (2012), a demanda da sociedade para que o Estado forneça os serviços básicos como segurança, saúde e educação vem crescendo continuamente o que exige, cada vez mais, uma melhor aplicação dos recursos públicos.

No enfrentamento dessa demanda e na linha de orientação proposta pelo Banco Mundial, busca-se limitar as funções do Estado, desresponsabilizando-o da execução direta das políticas públicas sociais; cabendo ao mesmo coordenar e financiar as políticas públicas e não mais executá-las. Macedo et al. (2021) aponta que essa proposta, apoiada nas ideias da "Nova Administração Pública", vem sendo criticada no que se refere ao repasse de valores ao setor privado, para a execução de políticas públicas que antes eram executadas pelo Estado, reforçando a ideia do interesse público,no qual o governo tem um papel atuante de servir ao cidadão em vez de controlar e dirigir.Ideia essa que reafirma os valores da democracia, da cidadania e do interesse público.

Nesse ponto, é importante diferenciar "Controle sobre a Sociedade" do "Controle da Sociedade". Em "Sociedade e Estado: Quem controla quem?". Silva (2016) aponta que, mediante participação, o cidadão torna-se uma instância de controle sobre as atividades exercidas pelo Estado, seja na esfera política, administrativa, econômica ou social.

Para que o controle a ser exercido pela sociedade seja efetivo, faz-se necessária a participação da mesma, como mencionado por Albrecht (2019 p.9).

> A teoria participativa baseia-se na ideia de que indivíduos e instituições não podem ser considerados separadamente. Dessa forma, a participação dos indivíduos em esferas que não são identificadas diretamente como políticas incide na atuação deles no âmbito político.

É importante ressaltar que, para uma efetiva participação do cidadão, conforme menciona Aguiar em a "Administração Pública sob a perspectiva do controle externo", um controle social forte depende de um bom nível de instrução por parte do cidadão que possibilitará, assim, checar se as ações desenvolvidas pelo governo estão atendendo a suas expectativas, bem como, se está havendo respeito às normas que são aplicáveis à Administração Pública.

Em Sabioneet al. (2018), por ser importante a participação cidadã no controle social, é necessário conhecer os fatores que contribuem ou condicionem essa participação, no entanto, devido à carência de estudos que consolidem os motivos que levam as pessoas a motivarem-se, surgem dificuldades na incrementação de fatores motivacionais. Estabelecer mecanismos que incentivem a efetiva participação cidadã é um investimento por meio do qual se obtêm tomadas de decisão mais democráticas e legítimas. O consenso a ser obtido, por meio do debate, permite novos caminhos para uma gestão democrática, tendo como base uma maior participação da sociedade, trazendo, assim, benefícios para todos.

No que se refere a controle social, pode-se dizer que há o controle indireto e o controle direto. Como exemplo de controle indireto,tem-se o Tribunal de Contas cujo papel principal é exercer o controle externo, fiscalizando a administração pública e o uso dos recursos públicos, contribuindo, assim, de maneira indireta para o controle social, uma vez que qualquer pessoa pode denunciar irregularidades e que, por meio de suas auditorias, decisões e relatórios; é possível que qualquer cidadão acompanhe a aplicação dos recursos públicos. Desse modo, ele não exerce o controle direto, mas fornece instrumentos para que a sociedade possa fiscalizar a participação dos agentes públicos. (Brasil,1988)

Como controle direto,aponta-sea audiência pública prevista tanto na Constituição Federal em seu Art. 32 quanto na Lei de Licitação Nº 14.133 de 01/04/2021 Art. 21, bem como, os diversos conselhos gestores hoje existentes, são manifestações que tratam da participação do cidadão no controle social. No Art.14 da CF/88,consta que a Soberania Popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e, nos termos da lei, mediante: I-plebiscito; II-referendo; III-Iniciativa Popular. A

regulamentação do Plebiscito, do Referendo e da Iniciativa Popular só se deu dez anos depois por intermédio da Lei no 9.709/98.

Conforme Mendonça, Pequena (2021); o plebiscito permite que a população realize consulta prévia de conteúdos específicos, que deve ser submetida,*a posteriori*, à análise do Congresso Nacional. O Referendo é uma consulta feita com o objetivo de confirmar ato do governo.

A Iniciativa Popular cujo objetivo é a propositura pela sociedade, de forma direta, de projeto de lei, que trate de matéria específica edeve ser enviado à Câmara dos Deputados, porémo mecanismo de iniciativa popular torna-se, na prática, ineficaz, devido às exigências para tal; conforme mencionado por Ferrari (2016), o projeto apresentado deve ser subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento de eleitores de cada um deles. Ela ainda destaca a dificuldade de preenchimento dos requisitos exigidos, o que tem dificultado a apresentação de projetos de lei por via da Iniciativa Popular.

No Art.204 da CF/88, definem-se as ações governamentais na área da assistência social. Em seu inciso II, define diretriz como a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Baseado nesse e em outros artigos da CF/88, foram criados Conselhos Gestores que se tornaram um instrumento de controle social sobre o aparato estatal. No entanto, esse instrumento torna-se vulnerável à vontade do Poder Executivo como bem cita Da Silva, Medeiros (2020) a promulgação do Decreto nº 9.759/2019 extinguiu todos os conselhos gestores que não tinham sido criados por lei, implicando uma redução de 700 conselhos para 50, alegando redução de custos com a manutenção de estruturas inúteis.

Em “Uma Nova Gestão Pública para a América Latina”, o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD1998) cita que o Controle Social, por meio do qual os cidadãos avaliarão os serviços públicos, é um instrumento fundamental para lidar com a complexa relação entre cidadãos e seus agentes, os políticos e os burocratas. Além disso, afirma que os benefícios trazidos pelo controle social somente se farão presentes se forem baseados em sólidos mecanismos institucionais. Ele apresenta também que devem ser criadas instituições que incentivem a população a controlar o poder público e experiências nesse sentido têm acontecido com os pais que assumem a cogestão das escolas; e com os cidadãos que dão notas aos serviços médicos oferecidos, bem como, a criação de *ombudsman* (ouvidorias) para receber reclamações da população quanto à qualidade das políticas públicas

e a escolha de integrantes da comunidade para participarem de conselhos diretivos ou fiscalizadores dos mais diversos órgãos públicos.

No transcorrer do século XX, o planeta foi alvo de grandes mudanças; a população mundial cresceu em duas gerações mais que nas gerações anteriores, ocasionando reflexos nas necessidades de moradia, de infraestrutura básica, de saneamento e acesso à saúde pública, ocasionando uma exploração intensiva e inadequada dos recursos naturais.

A crise ambiental nos tempos atuais, além de aumentar a desigualdade social, consolida uma série de eventos que indicam a necessidade de encontrar um modelo alternativo de crescimento diferente do crescimento econômico racional e centrado no produto interno bruto (PIB). Diante de tais desafios, busca-se um novo caminho para o desenvolvimento que seja sustentável. Conforme cita Baracat e Nobre (2013p. 42):

> A discussão sobre o desenvolvimento sustentável teve, desde o começo dois focos: um chamado de sustentabilidade ecológica, referindo-se diretamente à depreciação dos recursos naturais e um segundo enfoque sobre a sustentabilidade social, onde são consideradas a pobreza e o aumento populacional, sendo que a pobreza é considerada de forma ampliada, incluindo a fome, a falta de habitação e infraestrutura, água potável e sistema de saúde. (Faladori e Tommasino, 2000)

O desenvolvimento sustentável apresenta como objetivo principal permitir a todos, em todos os lugares e a qualquer momento, a oportunidade de uma vida digna na sociedade em que vive. O relatório de desenvolvimento humano (RDH) de 1993 conclui que a participação social tornou-se uma questão central e a sustentabilidade social realça a importância dessa participação na construção de um futuro mais justo. Referindo-se à participação social, não basta que o espaço seja democrático, onde todos tenham direito a pronunciar-se, é necessário que o entendimento seja buscado, livre de coerção e haja transparência pública. (Baracat e Nobre,2013)

A aproximação do poder público, junto ao poder econômico, propicia olhar a Constituição Federal como um entrave ao desenvolvimento e um inimigo da nação, pois a proteção do meio ambiente tornou-se uma barreira ao crescimento econômico, que a proteção da dignidade do trabalhador passa a afetar negativamente os lucros do empresariado e os serviços públicos que visam à melhoria da condição de vida do cidadão, na perspectiva social, passam a serem vistos, como custos para o estado, facilitando a transferência do público para o privado, a solução dos problemas de uma democracia. (Bittencourt e Reck, 2020).

Os movimentos sociais, cada vez mais, buscam o controle social das políticas públicas com a finalidade de fiscalizar e cobrar dos governantes o cumprimento das promessas feitas, durante suas campanhas eleitorais; cobrança essa na direção de atender ao interesse público.

Eles buscam também participar das decisões, exercendo a cidadania ativa, visando reduzir a assimetria existente entre os representantes eleitos e os burocratas. Dentro desse contexto, cita-se como iniciativa a criação de obrigações aos políticos eleitos de cumprirem o que prometeram em campanha eleitoral; tendo como base essa ação, no município de São Paulo, foi criado "O Programa de Metas" que tem como objetivo fomentar a prática do planejamento na administração pública, estabelecendo-se metas e indicadores de desempenho, instituindo-se, assim, uma ferramenta eficaz de controle social.

Com o objetivo de institucionalizar a ideia e o método, foi proposta a alteração dos artigos 28, 29 e 84 da Constituição Federal, visando tornar obrigatória a elaboração e o cumprimento do Programa de Metas com base nas propostas apresentadas durante a campanha eleitoral, no entanto foram propostas ações diretas de inconstitucionalidade, o que contraria as emendas, ações essas julgadas procedentes por unanimidade, dificultando, assim, o avanço no aperfeiçoamento da democracia ensejando que a eficácia do programa proposto deva ser buscada no campo do controle social.

1.2 **Ouvidoria**

A intenção desse item é discutir a importância da ouvidoria em um regime democrático, que, apesar de não ter tido previsão expressa na constituição brasileira, tornou-se um instrumento importante para a mediação entre o estado e a sociedade, com o objetivo de garantir o respeito aos princípios constitucionais, tais como a dignidade da pessoa humana.

1.2.1 Origem e conceituação da ouvidoria

Apesar da Constituição Federal não abordar a atividade de ouvidoria, ela torna-se presente na esfera administrativa devido à atividade e está diretamente relacionada à transparência na administração pública, para permitir a participação do cidadão quanto à solicitação de informação e questionamento quanto a procedimentos adotados pela administração pública. O instituto da ouvidoria tem características em sua criação que a tornam menos imunes a influências políticas, permitindo, assim, que elas possam prestar um serviço mais adequado, junto à sociedade, no que se refere ao controle social.

A origem da ideia se deu em 1809 na Suécia quando um *ombudsman* foi eleito com o objetivo de controlar as atividades dos agentes da administração pública na direção da legalidade e de servir como meio de conexão entre o governo e a população (Cristóvam,

Pereira, Sousa; 2022). Durante o século XX, diversos países adotaram a figura do *ombudsman*, sendo,no Brasil, a primeira iniciativa datada em 1823, que estabelecia, na estrutura do Império, um "juízo do povo" Cardoso (2012).

Ombudsman em tradução livre significa "homem representante" palavra utilizada em 1809 na Suécia, com o objetivo de nominar todos aqueles que tinham a finalidade de controlar as ações e agentes da Administração Pública, quanto ao cumprimento das leis e regulamentos (Per-Erik, 1984).

De acordo com Anderman (1962), a ideia da criação da figura do *Ombudsman* era agir como investigador, tendo autoridade de sanção contra infratores, tanto na área administrativa quanto na área criminal, sendo que, neste último caso, necessitaria de ação junto ao Poder Judiciário. Conforme Per-Erik (1984), a tarefa do *ombudsman*, como parte do sistema de controle, é verificar, por parte dos órgãos de governo, o cumprimento e aplicação corretamente das leis. A essa função fiscalizadora, incorporavam-se o direito e a obrigação de chamar a atenção do governo para as deficiências ou imprecisões da legislação; e de propor acréscimos ou emendas bem como a abolição de determinada lei ou estatuto. Ao *ombudsman,* não era permitido anular uma decisão específica de um órgão de governo ou de um ente público e até mesmo de um servidor. Pode-se, assim, dizer que o objetivo do instituto do *ombudsman* não é corrigir erros específicos, mas evitar erros.

Ainda segundo Per-Erik (1984), o controle, conforme mencionado, inicia-se a partir da solicitação de informação que, encaminhada à instituição ou agente demandado, obriga-os a fornecer detalhes e documentos que permitam a averiguação da pertinência da solicitação. Caso pertinente, ao final do processo investigatório, é emitida a deliberação que é pública e veiculada na imprensa, dando, assim, publicidade máxima ao processo investigado. No modelo original, o *ombudsman* também atua de maneira proativa realizando visitas de inspeção de forma regular, aleatória ou programada com a finalidade de acompanhar o funcionamento dos órgãos públicos.

O sucesso do instituto *ombudsman* alcançou reconhecimento ao longo do tempo ensejando a criação de sistema de representação e controle em outros países, semelhantes ao modelo Sueco, sempre resguardando a autonomia, a independência e a transparência na condução das atividades. A importância da autonomia é asseverada por Carpizo (1992) que afirma que o êxito na criação da figura do *ombudsman* só existirá onde houver democracia e que um *ombudsman* que não seja autônomo não é um *ombudsman*. A autonomia é requisito fundamental para que o desempenho venha a ser exitoso.

A autonomia é a âncora para que a figura do *ombudsman* possa se transformar em instrumento de mudança, potencializando, assim, a eficácia da participação do cidadão e, como consequência, o fortalecimento da democracia. Conforme Lyra (2004), para que essa autonomia seja possível,alguns requisitos básicos devem ser respeitados,tais como a definição do mandato e a escolha do ouvidor por colegiado independente de interferências externas; que as solicitações de informações feitas pelo ouvidor aos servidores sejam atendidas com presteza; que o sigilo quanto às informações solicitadas pelos demandantes bem como a sua identificação seja garantida; que haja autonomia financeira que possa garantir os recursos necessários no que se refere a materiais e à qualidade dos recursos humanos; que os relatórios emitidos pelo ouvidor sejam publicados e divulgados visando à transparência na condução das demandas, e;que, sobretudo, a atuação do ouvidor seja voltada contra a ilegalidade, a omissão ou abuso de poder, podendo representar tais comportamentos ao órgão judiciário competente.

Em nosso ordenamento jurídico, não foi instituída a figura do *ombudsman,* conforme sua concepção inicial, sendo criados órgãos, chamados de Ouvidoria, em 1961, por meio do decreto nº 50533,que se pretendeu a criação de um instituto assemelhado ao do *ombudsman*, porém o referido decreto foi revogado antes mesmo de ter sido posto em prática. Durante os anos 70, vários textos foram produzidos abordando a importância da criação do instituto, porém o cenário político não compactuava com a ideia da participação dos cidadãos no controle social da Administração Pública Cardoso (2012).

Na década de 1980, medidas começam a serem propostas e relacionadas mais estritamente ao instituto do *ombudsman* como, por exemplo, a proposta de Emenda àConstituição (PEC) nº 78na qual era pleiteada a criação de uma procuradoria-geral do povo, para defender os direitos fundamentais dos cidadãos, onde se preconizava a criação de um cargo nos moldes clássicos do *ombudsman* foi rejeitada. O primeiro cargo de ouvidor geral público no Brasil foi criado por meio do decreto nº92700 de maio de 1986 no qual se instituiu o cargo de ouvidor geral da Previdência Social e a criação pelo decreto nº93714 de 15/12/1986 de um instituto para a defesa de direitos do cidadão contra abusos, erros e omissões da Administração Federal Cardoso (2012).

A constituição de 1988 em seu Art. 37 consagra os princípios da impessoalidade e da publicidade nos atos emanados da Administração Pública, sendo que, no §3, está previsto que serão disciplinadas por lei as formas de participação do usuário na Administração Pública Direta e Indireta. Uma dessas formas foi a instituição de ouvidorias pelos diversos órgãos, tanto da Administração Pública Direta quanto da Administração Pública Indireta.

O papel das ouvidorias é auxiliar o cidadão em suas relações com o Estado, em que é possível a manifestação tanto de solicitação de informações quanto de críticas e de sugestões na direção da melhoria dos serviços prestados pelo Governo. As ouvidorias são o elo entre o cidadão e a Administração Pública na manifestação das expectativas e direitos, fazendo a mediação de conflitos, com o objetivo de produzir soluções tanto para o cidadão quanto para a Administração Pública. É importante ressaltar que as ouvidorias não buscam a responsabilização e muito menos encontram culpados pelos atos praticados ou que deveriam ter sido. Cavalcanti (2014).

Conforme Cardoso (2012), a ouvidoria pública, juntamente com outros instrumentos de participação cidadã, é um poderoso instrumento promotor da inclusão social, da ampliação da cidadania e do controle social sobre o Estado e a Administração Pública.

Nas ouvidorias,há a oportunidade de exercitar a cidadania sendo também uma preciosa ferramenta de gestão pública, em que é possível conhecer o grau de satisfação do usuário do serviço público, em que é possível a busca de soluções para questões levantadas e oferecer sugestões ao dirigente do órgão ao qual a ouvidoria pertence, visando sempre ao aprimoramento da prestação do serviço. (Silva et al. 2020).

Por meio da participação na administração pública, o povo pode opinar no sentido da adoção de medidas que se coadunem com o interesse público bem como atuar no controle das ações do estado, não só na fiscalização da aplicação dos recursos públicos, como também na formulação e acompanhamento da efetivação das políticas públicas. Para que a participação popular não se restrinja aos momentos eleitorais, faz-se necessário que haja canais institucionalizados, visando permitir a adequada comunicação entre a sociedade e a administração pública. Dentre os diversos órgãos e instituições fiscalizadoras existentes no nosso ordenamento jurídico,existem as Controladorias Gerais. (Jaloto e Souza Moreira, 2023).

As Controladorias Gerais abarcam as ouvidorias públicas como órgão integrante e,conforme Lyra (2009),as ouvidorias públicas se apresentam como um autêntico instrumento da democracia participativa na medida em que transporta o cidadão comum para o âmbito da administração. O cidadão por intermédio da ouvidoria ganha voz ativa na medida em que suas críticas, denúncias ou sugestões são acolhidas pela administração, contribuindo, desse modo, para a correção e o aprimoramento dos atos do governo.

De acordo com Romão (2011), as ouvidorias são o elo entre o cidadão e a administração pública; instância de generalização (ou coletivização) das soluções produzidas nos casos específicos; órgão responsável pela verificação da efetividade dos serviços públicos

prestados, bem como, pela identificação de padrões de excelência, um órgão integrante do sistema de participação social. A ouvidoria é um órgão público singular que lhe confere, como a nenhum outro, agilidade e informalidade para interferir no cotidiano da gestão pública.

A atuação do ouvidor alcança o âmago da máquina administrativa, possibilitando resgatar direitos que ou seriam desconsiderados, ou demandariam mais tempo e dispêndio junto à justiça para assegurar sua efetividade (Lyra, 2016).

1.2.2 O Instituto da Ouvidoria

A Constituição Federal do Brasil de 1988 em seu artigo 1º explicita entre outros, três direitos fundamentais, a saber: a soberania, a cidadania e a dignidade da pessoa humana. Indo ao encontro de tais direitos fundamentais há as ouvidorias e, nos dizeres de Orlandina (2018), falar de ouvidoria é falar de as formas de controle externo e de participação popular, estabelecendo, assim, a soberania popular, na qual a criação de canais de comunicação com o poder estatal concretiza a democracia pelo exercício da cidadania. As ouvidorias, estando a serviço do cidadão, dão ao indivíduo oportunidade de ser ouvido, bem como, ao ouvidor de tomar para si a dor daquele que o procura, dizendo-se injustiçado, garantindo, assim, o direito constitucional da dignidade humana.

A instituição da Ouvidoria demanda que, ela como órgão de governo, seja dotada de alguns requisitos básicos e, devido às suas características peculiares, como a unipessoalidade, tenha como consequência o titular da ouvidoria, ou seja, o ouvidor tenha também características e habilidades para o exercício das atividades em sua plenitude.

Em função disso, faz-se necessário apontar quais são os requisitos para a autonomia do ouvidor bem como os elementos que caracterizam o instituto da ouvidoria. A bem da verdade, todos os requisitos necessários são sustentados e só podem ser viabilizados onde existe autonomia que é a que dá suporte a todos eles. Silva (2020) menciona que a falta de autonomia faz com que o contexto autoritário permaneça em alguma medida nas ouvidorias.

Conforme Cardoso et al. (2016), a autonomia é a capacidade do indivíduo em agir de acordo com a lei moral que ele mesmo determina, com base na razão e na universalidade. A razão aqui mencionada pode ser exercida sob a ótica privada ou pública. Segundo ele, o uso privado da razão ocorre sempre que se deseja atingir objetivos específicos sem que os motivos, os meios e os efeitos, a médio e longo prazo, sejam questionados; em contrapartida

ouso público da razão é voltado para uma reflexão crítica, com ênfase sobre os motivos e meios para a ação, além dos efeitos a médio e longo prazo.

A máquina administrativa utiliza-se, predominantemente, do uso privado da razão no âmbito cotidiano como forma de cumprir as suas atribuições ordinárias. A ouvidoria, devido ao seu poder vinculante com a autoridade máxima, juntamente com os cidadãos, tem condições de associar a instrumentalidade da instituição, utilizando-se do uso público da razão visando alcançar o propósito público. A condição fundamental para o exercício pleno do poder vinculante pelas ouvidorias é a sua autonomia, com relação à estrutura das instituições às quais elas estão relacionadas. (Cardoso et al.,2016).

Esta autonomia deve possuir duas dimensões: O livre pensar e agir de seu dirigente, sedimentado por um ato normativo e procedimentos de escolha. Essas dimensões têm de garantirque esse dirigente seja esclarecido e livre para decidir Silva et al. (2020). Com base no livre pensar e agir, as informações e dados coletados permitem que a ouvidoria seja um repositório de valor intangível e estratégico na propositura de novas diretrizes e nas oportunas mudanças de processos. (Barreiro et al., 2022).

Para que haja autonomia de caráter político do ouvidor junto às instituições, no que diz respeito à relação de poder, é necessário haver um mandato certo e a escolha do ouvidor seja por um colegiado independente Lyra (2009). Para que na prática a autonomia do ouvidor seja realmente efetiva, é necessário que, no regimento de criação da ouvidoria, esteja prevista a obrigatoriedade do dirigente da instituição, onde atua o ouvidor, responda às interpelações em prazo curto e se não o fizer incorra em pena de responsabilidade. Nas palavras de Cardoso (2010), o dirigente deve responder, em prazo curto, à interpelação do ouvidor, sob pena de responsabilidade. Nesse aspecto, é importante enfatizar que as ouvidorias tenham acesso a todas as informações que se fizerem necessárias para o bom encaminhamento de suas demandas e, sempre que possível, sejam-lhe fornecidas em caráter prioritário e em regime de urgência. (Lyra, 2009).

Outro ponto de suma importância para a autonomia da ouvidoria é que seja assegurado aos usuários internos do órgão bem como aos usuários externos o sigilo das informações prestadas, visando, assim, coibir quaisquer tipos de represália. É importante garantir o sigilo da identidade do manifestante como forma de evitar represálias (Quintão, 2019).

Conforme apontado por Menezes (2017), uma das principais dificuldades para que as ouvidorias possam promover a participação social é a falta de interesse da alta administração para as questões de ouvidoria, o que acarreta a escassez de recursos financeiros. Lyra (2009, p.15) aponta que não é possível que as ouvidorias funcionem com independência sem que

haja um orçamento e uma gestão própria dos recursos necessários ao bom funcionamento, em suas próprias palavras, há isto:

> "Para que a autonomia não seja uma palavra vã, é igualmente necessário que as normas que regem o funcionamento das ouvidorias prevejam expressamente a obrigação do gestor, sob pena de responsabilidade, garantir os meios materiais e os recursos humanos necessários ao seu funcionamento regular."

A existência da autonomia permite que o princípio da impessoalidade que foi elevado no Brasil à categoria de norma constitucional via artigo 37 da CF de 1988 seja um elemento importante no instituto da ouvidoria. Na esteira desse princípio, conforme Oliveira (2021, p.33) aborda em seu "Curso de Direito Administrativo 9º edição, "a administração pública deve dar tratamento impessoal e com isonomia aos particulares com o objetivo de atender à finalidade pública sendo vedada, a priori, a discriminação".

Sendo impessoal o ouvidor passa a ter credibilidade para exercer a função de escuta, pois, conforme definido por Lyra (2009), a Magistratura da Persuasão se assenta em uma reputação ilibada, na competência técnica, exercendo-a com equilíbrio e senso de justiça em prol dos direitos dos cidadãos.

Para que a impessoalidade possa existir e ser exercida na condução dos interesses dos usuários; o ouvidor não pode ter vinculação com o poder institucional em nenhuma de suas instâncias. Em Paulino (2021-2022), é apontado que o ouvidor, por ser o representante do cidadão, é o profissional responsável pelo recebimento, pela análise e pelo direcionamento das demandas e deve saber ouvir com empatia, ter discrição, ser proativo e ter uma conduta mediadora. Ele cita também o Manual de Boas Práticas - Ouvidorias do Brasil (2015) no qual consta que:

> Independentemente da formação acadêmica do ouvidor, seus valores e competências, é mais relevante para o desenvolvimento do seu trabalho, que a escolha do ouvidor deva se basear na sua reputação e credibilidade dentro e fora da organização, uma vez que o aprendizado interpessoal será constante não havendo espaços para imodéstia e pré-julgamento.

Porém, não ter vinculação com o poder institucional não basta, pois é necessário também que não haja vinculação político-partidária.Conforme apontado por Lyra (2009), o ouvidor, a partir de sua investidura no cargo, deve desvincular-se de qualquer atividade político-partidária.

Para que todos os requisitos e elementos até então aqui citados se consolidem efetivamente, faz-se necessário que o mandato do ouvidor e suas atribuições garantam a sua autonomia. Cardoso (2012) menciona que a atribuição de mandato e a escolha do ouvidor devem ser por um colegiado independente, sendo esse procedimento básico para o exercício pleno da atividade do ouvidor.

Nesse contexto Silva etal. (2023), coloca que a ouvidoria, como um canal de informação, controle social e democratização do acesso aos direitos fundamentais,desempenha a função de mediação entre o Estado e a Sociedade. Desse modo, a ouvidoria deve propor, na realização de sua função mediadora, ações na defesa dos direitos e na participação dos cidadãos no exercício da cidadania visando ao controle social, possibilitando, assim, o aperfeiçoamento da administração pública.

1.2.3 As Ouvidorias do Estado do Rio de Janeiro

A rede de ouvidorias da Administração Direta do Estado do Rio de Janeiro é constituída pelas unidades de Ouvidorias Setoriais dos órgãos, conforme o disposto no decreto 46.622 de 03/04/2019, e totalizam 30 ouvidorias pertencentes aos seguintes órgãos.

Quadro 1: Relação das Ouvidorias da Administração Direta (Continua)

OUVIDORIAS SETORIAIS - UOS ADMINISTRAÇÃO DIRETA	SIGLA
SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA	SEFAZ
SECRETARIA DE ESTADO DE POLÍCIA MILITAR	SEPM
SECRETARIA DE ESTADO DE POLÍCIA CIVIL	SEPOL
SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA	SEAP
SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA CIVIL	SEDEC
SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE	SES
SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO	SEEDUC
SECRETARIA DE ESTADO DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	SECTI
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTE	SETRAM
SECRETARIA DE ESTADO DE AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE	SEAS
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DIREITOS HUMANOS	SEDSODH
SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, PESCA E ABASTECIMENTO	SEAPPA
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO	CGE
SECRETARIA DE ESTADO DA CASA CIVIL	SECC
SECRETARIA DE ESTADO DA MULHER	SEM
SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA	SECEC
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO, INDUST, COM. E SERV.	SEDEICS
SECRETARIA DE ESTADO DE ENERGIA E ECONOMIA DO MAR	SEENEMAR
SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	SEPLAG
SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO E RENDA	SETRAB
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA	SETRAM
SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO	SETUR
SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA DE REPRESENTAÇÃO DO GOVERNO EM BRASÍLIA	SERGB
SECRETARIA DE ESTADO DE HABITAÇÃO E INTERESSE SOCIAL	SEHIS
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSFORMAÇÃO DIGITAL	SETD

Quadro 1: Relação das Ouvidorias da Administração Direta (Continuação)

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO	SEGOV
SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE E LAZER	SEEL
SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E OBRAS PÚBLICAS	SEIOP
SECRETARIA DE ESTADO DAS CIDADES	SECID
SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA	SESP

Fonte: Elaborado por Luiz Antonio com base em Relatórios da CGE (2024)

Do exposto nesse referencial teórico, pode-se inferir que o pleno funcionamento das ouvidorias depende diretamente da autonomia do ouvidor, cuja escolha seja isenta de influências político-partidário, que haja recursos próprios e acesso irrestrito à informação. Desse modo, a ouvidoria fortalece o controle social e contribui para uma gestão pública mais democrática, transparente e eficaz

2 **METODOLOGIA**

Este capítulo conceitua e classifica a metodologia de pesquisa a ser adotada para a obtenção dos dados, cuja análise tem como objetivo identificar as possíveis contribuições das ouvidorias públicas do Estado do Rio de Janeiro, para o aprimoramento do controle social a ser exercido pelos cidadãos do ERJ. Para tanto, esta pesquisa será de natureza exploratória e descritiva com base fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental.

Conforme Gil (2021) e Vergara (2016), o método de pesquisa é uma maneira de alcançar um fim. É um conjunto de regras para que se possa desenvolver uma investigação visando à produção de novos conhecimentos ou corrigir/integrar conhecimento existente. A pesquisa de natureza exploratória tem como finalidade, entre outras, esclarecer conceitos e ideias envolvendo levantamento bibliográfico e documental. A pesquisa exploratória é realizada com o objetivo de fornecer uma visão geral acerca de determinado fato. Quanto à pesquisa de natureza descritiva, ela tem como objetivo descrever as características existentes em uma determinada população, tais como àquelas que se propõem estudar o nível de atendimento dos órgãos públicos para determinados serviços. Uma pesquisa pode também ser classificada quanto aos meios, quando ela é bibliográfica e documental. Bibliográfica com o objetivo de obter fundamentação teórica que suporte a investigação, sobre questões tais como a necessidade de autonomia das ouvidorias; o critério de escolha e eleição dos ouvidores; a duração de seus mandatos; e a independência orçamentária/financeira. Será documental porque se baseará nos relatórios trimestrais/anuais emitidos pelas ouvidorias UOS (Unidade de Ouvidoria Setorial) /CGE e abordará as questões objeto da pesquisa.

2.1 **Coleta de Dados**

O levantamento bibliográfico será desenvolvido com base em artigos indexados na base de dados Periódicos-CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e na base de dados SCIELO (*ScientificEletronic Library Online*). Na indexação para a obtenção dos artigos, foram utilizadas as palavras-chave Controle Social, Ouvidoria e Administração Pública com abrangência, preferencialmente, centrada entre os anos de 2020 até 2024 e com as classificações A1, A2, A3, A4, B1 e B2.

O decreto estadual 46.622 de 03/04/2019, além de regulamentar a lei federal 13.460 de 26/06/2017 que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos de usuários de serviços públicos, institui também a Rede de Ouvidorias e Transparência do poder executivo do ERJ(UOS). O decreto em seu Art. 3º II estabelece que as unidades de ouvidorias setoriais da administração direta estão tecnicamente subordinadas à Ouvidoria e Transparência Geral do Estado. Em função disso, a coleta de dados de natureza exploratória será feita investigando os relatórios trimestrais das 30 ouvidorias e recorrerá à Ouvidoria da CGE quando as informações não forem encontradas na ouvidoria originalmente investigada.

2.2 **Tratamento dos dados**

A análise dos dados seguirá a metodologia para análise de conteúdo proposta por Bardin (2020), em que os dados serão classificados em duas categorias definidas, a priori a saber; Controle Social e Ouvidoria.

Na categoria Controle Social, os dados serão classificados nas seguintes subcategorias:

Quadro 2 Subcategorias de Controle Social

Subcategorias	Definição
Tempestividade	Atendimento das manifestações dentro do prazo.
Tipos de Manifestação	Sugestões, elogio, solicitação, reclamação e denúncia.
Meios de Comunicação	Formas de comunicação pelo cidadão junto à ouvidoria.
Conscientização do Cidadão	Divulgação dos direitos e deveres do cidadão.

Fonte elaborada com base em Rubens Lyra (2009 e 2016) / Semeraro Cardoso (2010 e 2016); Piccini e Falcão (2022).

Na categoria Ouvidoria, os dados serão classificados nas seguintes subcategorias:

Quadro 3 Subcategorias da Ouvidoria

Subcategorias	Definição
Transparência às Solicitações	Tornar acessível ao público as informações de forma clara e objetiva referente aos programas de governo.
Localização Física	Estar fisicamente localizada em local de fácil.
Capacitação do Ouvidor	Necessidade do ouvidor possuir uma visão global do ordenamento jurídico e capacidade de gestão.
Autonomia	Ter independência hierárquica e financeira.

Fonte elaborada com base em Rubens Lyra (2009 e 2016) / Semeraro Cardoso (2010 e 2016); manual de Ouvidoria Pública–CGE (2018).

3 **RESULTADOS E ANÁLISES**

Nesta seção, são apresentadas as bases legais que orientaram a criação das ouvidorias bem como é abordado o panorama das ouvidorias da administração direta, mostrando dados referentes ao desempenho e ao atendimento aos requisitos previamente estabelecidos via legislação**.**

3.1 **Fundamentação Legal para a Criação das Ouvidorias da Administração Pública Direta do Estado** do **Rio de Janeiro (ERJ).**

A necessidade da existência de mecanismo que pudesse fiscalizar os atos da administração pública quanto à efetividade dos mesmos, visando ao interesse do cidadão, monta no início do século passado, porém só veio a ter importância no Brasil há alguns anos, quando, a nível federal, foi editada a lei que estabelecia normas gerais com respeito à proteção e à defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos bem como normas para a participação dos mesmos na defesa dos seus direitos.

A referida lei tratou também da regulamentação, em todo o território nacional, das ouvidorias públicas. A lei aqui mencionada é a lei 13.460 de 26/06/2017 e que assim, tornou-se um marco importante na criação das ouvidorias públicas. Esta lei também em seu artigo 7º estabeleceu que os órgãos e entidades deverão divulgar Carta de Serviço ao Usuário cujo objetivo é informar sobre os serviços prestados pelo órgão, as formas de acesso aos serviços, bem como, divulgar os padrões de qualidade de atendimento ao público. Para tanto são apresentadas quais informações deverão no mínimo serem dadas aos usuários por meio da Carta de Serviço ao Usuário.

Em 2018,por meio da lei estadual 7.989 de 14/06/2018, foi criado o sistema de Controle Interno do poder executivo do Estado do Rio de Janeiro a ser exercido pela Controladoria Geral do Estado-CGE. Dentre as macro funções a serem exercidas, estão previstas a macrofunção Ouvidoria e a macrofunção Transparência. Para a macrofunção Ouvidoria, é definido que tenha a finalidade de fomentar o controle social bem como a participação popular.Fomento esse que deve ocorrer por meio do recebimento, registro e tratamento das manifestações do cidadão sobre os serviços prestados à sociedade e a adequada aplicação dos recursos públicos. Essa mesma lei estabelece que a transparência tenhaa finalidade de fomentar o controle social e a participação popular, por meio da definição de

mecanismos que possam contribuir para a acessibilidade, clareza e integridade das informações, disponibilizadas à sociedade.

Para o exercício das funções de ouvidoria, foram criadas as Unidades de Ouvidoria Setorial – UOS com vínculo a órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo com subordinação direta aos respectivos titulares e tecnicamente subordinada à Ouvidoria e Transparência Geral do Estado, que é representada pelo Ouvidor Geral do Estado e cujas diversas competências estão elencadas em um total de 17 (dezessete) e que constam da Lei 7.989 de 14/06/2018 anteriormente mencionada.

O cargo de Ouvidor Geral do Estado é um cargo em comissão que, conforme previsto na lei,deve ser ocupado por um servidor efetivo ocupante da carreira de Controle Interno de nível superior, ter reputação ilibada, idoneidade moral e ter mais de 10 (dez) anos de exercício na carreira de Controle Interno.

Para efeito da compreensão da cronologia das leis envolvendo o instituto da ouvidoria,há a Lei Federal 13.460 de 26/06/2017 que só veio a ser regulamentada pelo Decreto Estadual 46.622 de 03/04/2019. Nesse intervalo de tempo, foi editada a Lei Estadual 7.989 de 14/06/2018 com a finalidade de tratar do sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro no qual é definida e conceituada a Ouvidoria e Transparência Geral do Estado.

A Carta de Serviço ao Usuário foi objeto do Decreto Estadual 46.836 de 22/11/2019 com o nome de Carta de Serviço ao Cidadão e do Decreto Estadual 46.873 de 13/12/2019 que dispõe do sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, conforme anteriormente mencionado.

3.2 **Panorama dos Órgãos de Ouvidoria da Administração Direta do Poder Executivo Estadual.**

O instituto da ouvidoria no Brasil é de um passado recente e vem se estruturando com base em leis e decretos editados nos últimos 8 (oito) anos. Somente ao final de 2014; as denúncias, reclamações, solicitações, sugestões e elogios que fossem enviadas pelo cidadão a uma determinada ouvidoria passariam pelo sistema e-Ouv (Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal).

Quando se tratasse apenas de solicitação de uma informação, o cidadão deveria utilizar o sistema e-SIC fruto da Lei de Acesso à Informação, lei Nº 12.527/2011. Estes sistemas (e-Ouv e o e-SIC) foram integrados em um novo sistema intitulado Fala-BR; sistema este

implantado pela CGU em 08/2019. No Estado do Rio de Janeiro,a divulgação das informações referentes ao trabalho das ouvidorias teve início em 2019 quando se inicioua apresentação dos mesmos no site da Controladoria Geral do Estado-CGE.

A CGE ficou, conforme estabelecido em lei e decreto, responsável por publicar a compilação dos resultados alcançados pelas ouvidorias setoriais, o que passou a fazer trimestralmente bem como a consolidação dos trimestres em um relatório anual.

Como os relatórios consolidam as informações oriundas tanto da administração direta quanto da administração indireta, a análise referente somente às ouvidorias da administração direta ficou prejudicada. No relatório do ano de 2019, há a informação de que havia 13(treze) ouvidorias da administração direta, como mostrado no Quadro 4.

Quadro 4: Relação em 2019 das Ouvidorias Setoriais Existentes

OUVIDORIAS SETORIAIS - UOS ADMINISTRAÇÃO DIRETA (DEZ/2019)	SIGLA
SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA	SEFAZ
SECRETARIA DE ESTADO DE POLICIA MILITAR	SEPM
SECRETARIA DE ESTADO DE POLICIA CIVIL	SEPOL
SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA	SEAP
SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA CIVIL	SEDEC
SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE	SES
SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO	SEEDUC
SECRETARIA DE ESTADO DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	SECTI
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTE	SETRANS
SECRETARIA DE ESTADO DE AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE	SEAS
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DIREITOS HUMANOS	SEDSODH
SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, PESCA E ABASTECIMENTO	SEAPPA
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO	CGE

Fonte: Elaborado por Luiz Antonio com base em Relatórios da CGE (2019.

Já a partir do segundo ano da publicação do relatório anual, é observada uma clara evolução no sentido do detalhamento das informações apresentadas bem como o incremento da quantidade de ouvidorias setoriais – UOS da administração direta, conforme apresentado na Tabela 1 em quantidades por ano e no Quadro 1, apresentada anteriormente, a relação das 30 (trinta) ouvidorias setoriais existentes em 12/2024.

Tabela 1Quadro da Evolução da quantidade de ouvidorias

Quantidades de Ouvidorias Setoriais– Uosda Administração Direta (por ano)					
2019	2020	2021	2022	2023	2024
13	20	25	26	26	30

Fonte: Elaborado com base em relatórios da CGE

É importante ressaltar que, em 2024, as funções de ouvidoria e transparência da Secretaria de Estado da Mulher (SEM) e da Secretaria de Estado de Governo (SEGOV) são exercidas pela Secretaria de Estado da Casa Civil, (SECC) por meio de sua Unidade de Ouvidoria Setorial – UOS. Quanto à Secretaria de Estado de Energia e Economia do Mar, (SEENEMAR), estar representada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Economia, Indústria, Comércio e Serviços, (SEDEICS).

Uma análise de quais ouvidorias setoriais da Administração Direta informam em sua página na Internet relatórios trimestrais foi observado que uma quantidade expressiva não o faz, dificultando assim a análise dos dados (vide Tabela 2), uma vez que, na consolidação dos dados pela Ouvidoria Geral, em seu site, os dados não são referenciados às ouvidorias setoriais que os fornecem. Algumas ouvidorias apresentam em seus sites relatórios que não tiveram sequência em anos posteriores, o que também contribui para dificultar as análises.

Tabela 2 Relatórios Trimestrais

Ouvidorias que até dez/2023	Quantidade de Ouvidorias - UOS
Apresentaram Relatórios continuados	09
Apresentaram Relatórios descontinuados	03
Não Apresentaram Relatórios	18
TOTAL	30

Fonte: Elaborado com base em relatórios da CGE

A resolução CGE nº13 de 02/05/2019 em seu Art 3º - III estabelece que: “As Unidades de Ouvidoria Setoriais-UOS devem elaborar relatórios gerenciais trimestrais, de natureza quantitativa, com indicadores sobre as atividades de ouvidoria e de acesso à informação e publicá-los no sítio institucional do órgão ou entidade.”

Com respeito à Carta de Serviços,essa não está disponível conforme preconiza o decreto estadual e do levantamento feito junto aos sites das ouvidorias,obtém-se a seguinte situação.

Tabela 3. Disponibilização de Carta de Serviçopelas ouvidorias (dados atualizados até 07/01/2025)

Cartas de Serviços	Ouvidorias – UOS (quantidade)
UOs que disponibilizam carta de serviço	17
UOs com conteúdo em desenvolvimento	02
UOs que não disponibilizam carta de serviço	11
TOTAL	30

Fonte: Elaborado com base em relatórios da CGE

O Decreto Estadual Nº 46.836 de 22/11/2019 regulamenta a operacionalização da Carta de Serviço ao Cidadão que foi criada por meio da Lei Estadual No 6.052 de 23/09/2011 em seu Art 13º. O decreto aqui citado em seu Art 3º diz isto: "A Carta de Serviço ao Cidadão será objeto de permanente divulgação por meio de afixação em local de fácil acesso ao público, nos respectivos locais de atendimento, e mediante publicação em sítio eletrônico do órgão ou entidade na internet".

3.3 **Relatórios trimestrais do "Painel Manifestações de Ouvidoria" do site Ouve-RJ**

Em outubro de 2023 via decreto estadual 48.727, foi instituído o sistema Ouve-RJ, como sistema de ouvidoria informatizado oficial de registro eletrônico de manifestações e solicitações de informação a ser usado pela Rede de Ouvidorias e Transparência do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, sendo dado um prazo de até 60 dias a contar de outubro de 2023 para a completa instalação, ficando também determinado o desligamento dos sistemas Fala-BRe e-SIC.

Na página Painel Ouvidoria do sistema Ouve-RJ,são disponibilizadas duas opções intituladas Painel-Manifestações de Ouvidoria e Painel-Pedidos de Acesso à Informação. No Painel-Manifestações de Ouvidoria,há na página principal do site, um resumo conforme Tabela 4, com as quantidades totais de solicitações concluídas, em andamento e arquivadas desde a implantação do sistema Ouve-RJ.

Tabela 4 Manifestação de Ouvidoria via sistema Ouve-RJ

104.004 Concluídas		2.670 Emandamento		13.416 Arquivadas
Dentro do prazo	Fora do prazo	Dentro do prazo	Fora do prazo	
91%	9%	100%	0%	11%

Fonte: Sistema Ouve-RJ dados colhidos em 21/04/2025

As quantidades informadas acima contemplam o rol total de UOs da Administração Direta e Administração Indireta. O detalhamento dos dados por unidades de ouvidoria pertencentes à administração direta está apresentado na Tabela 5 (dados colhidos em 18/04/2025) na qual, além das quantidades concluídas para cada secretaria,são informadas também as quantidades que foram atendidas fora do prazo.

Tabela 5: Tempestividade de Atendimento das Ouvidorias da Administração Direta

OUVIDORIAS SETORIAIS - UOS ADMINISTRAÇÃO DIRETA (18/04/2025)	SIGLA	TOTAL CONCLUÍDAS	QUANT. FORA DO PRAZO
SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, PESCA E ABASTECIMENTO	SEAPPA	35	8
SECRETARIA DE ESTADO DE ENERGIA E ECONOMIA DO MAR	SEENEMAR	5	0
SECRETARIA DE ESTADO DE CASA CIVIL	SECC	316	63
SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA	SEAP	2072	83
SECRETARIA DE ESTADO DE CIDADES	SECID	36	18
SECRETARIA DE ESTADO DE CIENCIA E TECNOLOGIA	SECTI	29	2
SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA	SECEC	91	3
SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA CIVIL	SEDEC	1541	755
SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA DO CONSUMIDOR	SEDCON	29	9
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO, INDUSTRIA, COMERCIO E SERVIÇO	SEDEICS	15	1
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DIREITOS HUMANOS	SEDSODH	367	51
SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO	SEEDUC	10147	406
SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE E LAZER	SEEL	87	0,87
SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA	SEFAZ	8722	174
SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO	SEGOV	137	37
SECRETARIA DE ESTADO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	SEHIS	7	4
SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E OBRAS PÚBLICAS	SEIOP	49	0,98
SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	SEPLAG	66	2
SECRETARIA DE ESTADO DE POLÍCIA CIVIL	SEPOL	18262	0
SECRETARIA DE ESTADO DE POLÍCIA MILITAR	SEPM	1782	410
SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE	SES	586	17
SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA	SESP	19	0
SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO E RENDA	SETRAB	60	13
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSFORMAÇÃO DIGITAL	SETD	181	2
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSFORMAÇÃO DIGITAL	SETD	181	2
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA	SETRAM	226	25
SECRETARIA DE ESTADO DE AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE	SEAS	120	38
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO	CGE	1078	43
SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO	SETUR	15	3
SECRETARIA DE ESTADO DA MULHER	SEM	9	3
SECRETARIA DE ESTADO DE REPRESENTAÇÃO EM BRASÍLIA	SERGB	4	4
	TOTAIS	46093	2168

FONTE Sistema Ouve-RJ 18/04/2025

No Painel-Lei de Acesso à Informação, as informações são apresentadas, conforme Tabela 6, com as quantidades totais de solicitações respondidas, em andamento dentro do prazo e em andamento fora do prazo, desde a implantação do sistema Ouve-RJ.

Tabela6 Pedidos de informação via sistema Ouve-RJ

Pedidos	Quantidades	Percentuais (%)
Respondidos	4753	94,17
Em andamento no prazo	293	5,81
Em andamento fora do prazo	1	0,02

Fonte: Sistema Ouve-RJ dados colhidos em 2025

Até o ano de 2023, os relatórios anuais forneciam as quantidades de manifestações por categorias (Solicitação, Reclamação, Comunicação, Denúncia, Sugestão ou Elogio), sendo que, a partir de 2024, tais informações foram obtidas junto ao sistema Ouve-RJ.

O Manual de Ouvidoria Pública emitido em 2019 pela CGU, no tópico Manifestações do Usuário, no item - tipo de manifestações,menciona que o decreto 9.492/2018 define cinco tipos de manifestações: reclamação, denúncia, elogio, sugestão e solicitação. No referido manual, é apresentada a definição, para cada tipo de manifestação, conforme apresentado no Quadro 5.

Quadro 5 Definição e conceituação por tipo de manifestação

MANIFESTAÇÃO	DEFINIÇÃO NORMATIVA	CONCEITUAÇÃO
RECLAMAÇÃO	Demonstração de insatisfação relativa à prestação de serviço público e à conduta de agentes públicos na prestação e na fiscalização desse serviço.	O usuário expressa descontentamento com um serviço prestadona forma decríticas ou opinião desfavorável.
DENÚNCIA	Ato que indica a prática de irregularidade ou de ilícito cuja solução dependa da atuação dos Órgãos apuratórios competentes	Envolve a comunicação de infrações disciplinares, crimes, práticas de atos de corrupção, má utilização dosrecursos públicos ou improbidade administrativa quevenham ferir a ética e a legislação, bem como as violações de direitos. A investigação e repressão a esses atos ilícitos ou irregulares depende da atuação dos órgãos de apuração, a exemplo das auditorias,corregedorias, comissões de ética, controladorias, tribunais de contas, órgãos policiais e Ministério Público.
ELOGIO	Demonstração de reconhecimento ou satisfação sobre o serviço público prestado ou o atendimento recebido.	Transmite uma opinião favorávelé uma forma de demonstrar satisfação sobre um atendimento ou com a prestação de um serviço público.Uma manifestaçãode agradecimento é considerada um elogio.

Fonte: Elaborado por Luiz Antonio com base no Manual de Ouvidoria Pública - CGU em 2019

Quadro 5 Definição e conceituação por tipo de manifestação (continuação)

SUGESTÃO	Apresentação de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de serviços públicos prestados por órgãos e entidades da administração pública federal.	Apresenta-se como tentativa de contribuição individual ou coletiva para o aperfeiçoamento de política, norma, padrão, procedimento, decisão,ato de órgão ou entidade ou serviço público prestado.
SOLICITAÇÃO DE PROVIDÊNCIAS	Pedido para adoção de providências por parte dos órgãos e das entidades da administração pública federal.	Deve conter um requerimento de atendimento ou serviço. Pode ser utilizada para comunicar problemas.

Fonte: Elaborado por Luiz Antonio com base no Manual de Ouvidoria Pública - CGU em 2019

No relatório anual de gestão de 2024 emitido pela CGE, foi acrescentado um item que não constava nos relatórios anuais anteriores, intitulado “Avaliação do Serviço e do Atendimento”. No referido item, é apontado que o baixo percentual de avaliações feitas pelos solicitantes das informações, cujo preenchimento é facultativo, dificulta a análise dos serviçosque são ofertados pelos órgãos e quais entidades necessitam de melhoria e/ou aperfeiçoamento para melhor atender o cidadão.

As classificações das solicitações/manifestações que foram recebidas pelas ouvidorias setoriais até 2023 foram via sistema Fala/BR e, a partir de 2024, tais informações foram recebidas com a utilização do sistema Ouve-RJ.

A Tabela 7 apresenta a quantidade de cada solicitação ano a ano, sendo que os mesmos pedidos são compostos de solicitações enviadas para as ouvidorias setoriais da administração direta e para as ouvidorias da administração indireta.

Tabela 7 Classificação das solicitações/manifestações por tipo enviadas para as UOS (administração direta) via Fala/BR

		QUANTIDADE DE				
ANO	TOTAL	SOLICITAÇÃO	RECLAMAÇÃO	DENÚNCIA	SUGESTÃO	ELOGIO
2019	11725	5716	4397	1026	293	293
2020	13151	7213	4090	1400	187	261
2021	37260	23324	10129	2916	642	249
2022	41048	24225	12460	3177	870	316
2023	40000	23915	11539	3327	988	231
2024	82458	40666	32801	7289	331	1371

Fonte: Relatórios Anuais CGE

As classificações/manifestações enviadas diretamente pelo cidadão para a Ouvidoria Geral do Estado (OGE) estão apresentadas na Tabela 8 na qual as quantidades são a soma daquelas referentes às ouvidorias da administração direta com aquelas referentes às ouvidorias da administração indireta.

Tabela 8 Classificação das solicitações/manifestações por tipo enviadas a OGE via Fala/BR

		QUANTIDADE DE				
ANO	TOTAL	SOLICITAÇÃO	RECLAMAÇÃO	DENÚNCIA	SUGESTÃO	ELOGIO
2019	903	309	334	148	87	25
2020	163	55	59	40	8	1
2021	286	77	122	31	3	53
2022	233	91	111	21	7	3
2023	267	77	154	22	11	3
2024	970	426	448	86	2	8

Fonte: Relatórios Anuais CGE

Na análise dos resultados da pesquisa, foi necessário dividi-la em dois períodos, de 2019 a 2023; e em separado o ano de 2024. O motivo dessa separação é que, até 2023, a OGE fornecia um relatório anual e, com a implantação do sistema Ouve-RJ, passou a oferecer tais informações on-line e, com atualização em tempo real, informações referentes tanto dasouvidorias da administração direta quanto da administração indireta, abrangendo as manifestações de ouvidoria e as solicitações de informação via sistema e-SIC.

A apresentação e a análise dos resultados foram ressaltadas com base em informações que estivessem em consonância com as recomendações teóricas as quais permitam que as ouvidorias possam efetivamente contribuir para a melhoria e aprimoramento do controle social. Para tanto, foram tomadas como base as categorias apresentadas anteriormente e constam dos Quadros 2 e 3.

3.4 **Categorias Associadas ao Controle Social**

Nesta seção, serão apresentados e discutidos os requisitos que contribuem para o aprimoramento do controle social**.**

3.4.1 Tempestividade

Nos relatórios anuais, não há informações claras sobre a quantidade de manifestações de ouvidoria bem como a quantidade de solicitações de informações que foram atendidas fora do prazo. Tais informações só passaram a estar disponíveis a partir de dezembro de 2023 com

a implantação do sistema informático Ouve-RJ. Da análise da tempestividade de atendimento,pode-se concluir que o percentual de manifestações de ouvidoria fora do prazo foi de 4,7%; e, no tocante à solicitação de informação, o percentual de atendimento fora do prazo foi de 0,02%, sendo que o prazo para atendimento dessas solicitações é previsto na lei de acesso à informação de até 20 dias prorrogável por mais 10 dias.

A lei federal Nº13.460/2017 estabelece que a ouvidoria encaminhará a decisão administrativa final ao usuário em um prazo de trinta dias, prorrogável de forma justificada por igual período. Esta previsão é reforçada na regulamentação constante da resolução CGE Nº13 de 2019. Este regramento jurídico torna-se importante uma vez que, conforme Alcoforado e Sampaio (2022), dentre os princípios que devem ser seguidos pelas ouvidorias em seus canais de atendimento às solicitações,elas assegurem a tempestividade em suas respostas aos usuários. Ademais, de acordo com Cardoso e Menezes (2016), a tempestividade nas decisões de gestão é fundamental para que uma ouvidoria alcance o reconhecimento de sua importância por parte dos destinatários de suas ações.

3.4.2 Tipos de Manifestação

Analisando as quantidades de solicitações, por classificação, feitas nas ouvidorias setoriais e aquelas que foram enviadas diretamente para a OGE pelos cidadãos; pode-se constatar que as ouvidorias vêm, a cada ano, tendo uma participação maior, na função de intermediar as necessidades de informações dos cidadãos, junto à administração pública, tanto direta como indireta.

Nas ouvidorias do Estado do Rio de Janeiro, foi acrescentado mais um tipo de manifestação com o título de “Comunicação”, não constituindo propriamente uma classe, mas a maneira anônima de apresentar uma reclamação ou denúncias, sendo que, nesse caso, o acompanhamento e a resposta conclusiva permanecem inacessíveis ao demandante.

Como os dados referentes às solicitações apresentadas nos relatórios anuais até 2023 consolidam aquelas que foram dirigidas à administração direta juntamente com as da administração indireta, a avaliação da importância da participação das ouvidorias da administração direta fica prejudicada.

O Decreto Federal de Nº8.243/2014, posteriormente revogado, já apresentava em seu Art. 2º V que a ouvidoria seria uma “instância de controle e participação social, responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às

políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública".

Este decreto procurou instituir a Política Nacional de Participação Social-PNPS que foi retomada com a cartilha "Política Nacional de Participação Social" incluindo o texto anteriormente constante do decreto revogado.

Nessa cartilha, é mencionado que os tipos de manifestação do cidadão junto às ouvidorias seriam classificados como reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios. Essa classificação já tinha sido proposta por Lyra (2009), quando ele apontava a importância do cidadão e a possibilidade do indivíduo manifestar-se junto às ouvidorias não só para dar sugestões e elogios como também fazer solicitações, efetuar reclamações e até mesmo denunciar práticas e procedimentos que pessoas julguem inadequados.

3.4.3 Meios de Comunicação do Cidadão com as ouvidorias

Das informações constantes nos sites das ouvidorias setoriais da administração direta, quanto aos meios disponíveis aos cidadãos, para se comunicarem com a ouvidoria, é observada uma preferência, para que as comunicações sejam feitas por meio do sistema eletrônico Ouve-RJ.

Poucas ouvidorias fornecem a possibilidade de haver atendimento presencial; o que de certa forma pode contribuir para distanciar a ouvidoria do cidadão. É também disponibilizado, por algumas ouvidorias, o número do telefone para contato e algumas também fornecem endereço de e-mail.

No Manual de Ouvidoria Pública emitido pela CGE, constam os diversos meios de comunicação que devem estar disponíveis ao cidadão, divididos em meio de comunicação físico ou eletrônico, assim detalhados.

- Meios de Comunicação Físicos: Carta ou Formulário Impresso.
- Meios de Comunicação Eletrônicos: E-mail, Formulário Eletrônico, Redes Sociais bem como Aplicativos para Dispositivos Móveis.
- Meios de Comunicação Oral: Atendimento Presencial, Telefone.

Conforme apontado por Lyra (2004), a inclusão social é facilitada ao introduzirem-se mecanismos de participação cidadã na condução da gestão pública. Comparato (2016) coloca que o recolhimento das denúncias da população é um instrumento importante na avaliação do desempenho das ouvidorias e o incentivo à participação popular é uma maneira eficiente para

fiscalizar os governantes bem como promover a garantia dos direitos dos cidadãos no âmbito administrativo (Lyra, 2016).

Na Resolução CGE-2019 na qual estabelece orientação para a atuação das unidades da rede de ouvidorias do poder executivo estadual em seu Art. 7º, é apontado que as manifestações, preferencialmente, devem ser feitas por meio eletrônico, podendo também serem realizadas via correspondência convencional, por atendimento telefônico ou presencial; hipóteses em que deverá ser reduzida a termo.

3.4.4 Conscientização do Cidadão

Em alguns relatórios anuais, há registro de iniciativa na direção de informar os cidadãos, da existência de canais para o exercício do controle social, canais estes disponibilizados pela OGE.

A título de exemplo, pode-se citar o Projeto Educação nas Escolas, no entanto a ênfase na maioria dos anos é nos treinamentos a serem ofertados para os servidores indicados pelos órgãos e entidades que integram a Rede de Ouvidorias e Transparência.

Há também o projeto intitulado Cidadão e OGE no Controle cujo objetivo é integrar a sociedade com a administração pública e, para tanto, são divulgadas mensagens e informações para os servidores do quadro da CGE-RJ aos órgãos e às entidades integrantes da Rede de Ouvidoria e Transparência do Rio de janeiro e para o cidadão. No ano de 2023, foi enviado um total de 39 (trinta e nove) mensagens, como:

- O que você deve saber para fazer um pedido de informação.
- A importância da transparência na gestão pública.
- O que é a Ouvidoria.

A Lei 13.460 em seu Art.13 prevê, como uma das atribuições das ouvidorias, promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário.

É função da ouvidoria orientar todos aqueles que a procuram por consulta, com vistas a uma adequada compreensão de seus direitos e a melhor forma de acioná-los. A ouvidoria funciona também como um verdadeiro balcão de informações, auxiliando o usuário a orientar-se, mediante o fornecimento de informações (Lyra,2009).

No sentido de conscientizar o cidadão, citam-se Silva e Medeiros (2020), quemencionam ser fundamental a educação popular, apontando a necessidade de estender o exercício do controle social, inserindo-o nos espaços de prestação de serviços sociais, a fim de

que as políticas sociais passem a ser objeto de consumo dos usuários bem como de reflexão e de aquisição de conhecimento.

3.5 **Categorias associadas à ouvidoria**

Nesta seção, serão apresentados e discutidos os requisitos referentes às categorias associadas à ouvidoria.

3.5.1 Transparência

O Manual de Ouvidoria Pública emitido pela CGE traz a recomendação da implantação da carta de serviço ao usuário na qual é colocado isto: “uma parte importante da prestação de serviço público é a sua divulgação. É papel do estado levar ao cidadão o conhecimento acerca da existência do serviço e das informações, sobre o que precisa ser feito para obtê-lo.”

Considerando a busca pela transparência em garantir ao cidadão o direito de ser ouvido e poder se manifestar na defesa de seus direitos, é fundamental que haja divulgação dos serviços prestados pelo órgão, a maneira como tais serviços podem se acessados, e quais devem ser os padrões de qualidade para o atendimento do público. Com esse objetivo, foi criada a Carta de Serviço ao Usuário cujo objetivo é orientar o usuário quando houver necessidade de esclarecimento. Observa-se ainda que poucas ouvidorias setoriais disponibilizam a referida carta e quando o fazem são documentos extensos, com um grande detalhamento, o que dificulta a consulta pelo usuário.

O Portal da Transparência divulgado pela CGE em seu site fornece o ranking da transparência para as ouvidorias do estado tanto para as ouvidorias da administração direta quanto da administração indireta. Da consulta ao portal, no que diz respeito às ouvidorias da administração direta, obtêm-se os dados conforme mostrado na Tabela 9, na qual são apontadas as classificações (de A até D) com suas respectivas notas e as quantidades de ouvidorias que se enquadram em cada classificação. A classificação “não constam” foi aqui acrescentada para indicar a quantidade de ouvidorias para as quais não foi apresentada no site nenhuma classificação. Observa-se que poucas ouvidorias conseguem a classificação A e B.

Tabela 9 Ranking das ouvidorias no quesito transparência

Classificação	Nota	Quantidade de ouvidorias
A	90 a 100	3
B	70 a 89	9
C	50 a 69	8
D	0 a 49	4
não constam	-	4

Fonte: Sistema Ouve-RJ

A Lei de Acesso à Informação instituiu a chamada "transparência ativa" e a "transparência passiva". A transparência ativa é a divulgação de informações, de interesse coletivo ou geral, por iniciativa do próprio órgão público de forma proativa; enquanto a transparência passiva está associada aos pedidos de informação Campos (2016).

Conforme Menezes (2017), tão importante quanto à garantia do direito de acesso à informação, é a cultura da transparência na administração pública, por conceder aos cidadãos informações precisas sobre a aplicação dos recursos públicos.

3.5.2 Localização Física

Da análise nos sites das ouvidorias setoriais, verifica-se que, das 30 ouvidorias, apenas 14 oferecem a possibilidade de atendimento presencial sem mencionar se há disponível meio especial de acessibilidade, apesar de o manual de Ouvidoria Pública da CGE (2018) recomendar, para o atendimento presencial, que, em geral, ocorre nas dependências do próprio órgão, a existência de espaço especificamente designado com essa finalidade e privacidade ao usuário e com a acessibilidade necessária.

A Lei Federal de Nº 12.524/2011 – Lei de Acesso a Informação em seu Art 9º assegura ao cidadão o direito do acesso a informações públicas. Conforme Mendonça e Pequena (2021), nos órgãos e entidades do poder público, deve haver um local com condições específicas e adequadas para a recepção dos pedidos de informação e fornecimento de orientações às pessoas quanto ao direito de acesso à informação.

Pinho e Junior (2017) apontam que, se a ouvidoria for prestar atendimento presencial; a estrutura física deve atender aos requisitos necessários ao ambiente, condizente com esse tipo de atendimento e tais locais devem ficar próximos à entrada do prédio com fácil acesso e visibilidade, devidamente sinalizados.

Conforme citado por Silva et al. (2016), o guia de implantação de ouvidorias desenvolvido pelo Ministério da Saúde orienta que é necessário disponibilizar uma estrutura mínima tais como: espaço físico determinado; localização de fácil acesso e visibilidade ao cidadão; acessibilidade (rampa e banheiros adaptados); equipamentos e mobiliário adequados para a realização do serviço; disponibilidade de linha telefônica e acesso à internet; espaço adequado para atendimento presencial, eventualmente com resguardo de sigilo.

3.5.3 Capacitação do Ouvidor

Na análise dos sites das ouvidorias setoriais – UOS, é mencionado o nome do ouvidor, porém não há qualquer indicação à formação acadêmica bem como sua experiência profissional.A Lei Nº 7.989/2018 que dispõe sobre o sistema de controle interno do poder executivo do estado do Rio de Janeiro no Título V Capítulo I,no qual se trata do provimento dos cargos, informa que os cargos em comissões e funções de confiança serão providos, preferencialmente, por servidores efetivos dos órgãos onde atuam.

Também, cita, em seu artigo 17 parágrafo 3º,que o ocupante do cargo de ouvidor geral do estado deve atender aos seguintes requisitos, além de outros previstos na lei:

- Ser servidor efetivo ocupante da carreira de Controle Interno de nível superior.
- Idoneidade moral e reputação ilibada.
- Mais de dez anos de exercício na carreira de Controle Interno.

Desse modo, verificamos que, na escolha do ouvidor, quando se trata do requisito Capacitação, contrasta frontalmente com o que é preconizado pela literatura. Em contrapartida, há uma preocupação em oferecer treinamento para os servidores, que atuam nas ouvidorias, conforme mencionado nos relatórios anuais.

O ouvidor deve ter características e habilidades para que ele venha a desempenhar, em plenitude, sua atividade. O ouvidor deve ter conduta íntegra; ser ético e comprometido com as demandas sociais; ter capacidade de gestão e conhecimento jurídico e social. No aspecto do conhecimento jurídico, o ouvidor deve possuir uma visão global do ordenamento jurídico e, diante de casos concretos, interpretá-los e decidir sob à luz da constituição e dos códigos jurídicos existentes.

Nas palavras de Serra et al. (2012), no que se refere à capacitação para a gestão, a experiência demonstra a sua importância para o ouvidor, que deve possuir visão sistêmica;

deve ter habilidade para a mediação visando contribuir na solução de conflitos, envolvendo o cidadão e o gestor; e possuir uma comunicação eficaz, visando a correta compreensão das informações pela sociedade.Assim, a capacidade de gestão é importante a fim de que o ouvidor se submeta à capacitação na área de gestão (Cardoso, 2010).

Conforme Lyra (2004), dada a característica da unipessoalidade da ouvidoria, é imprescindível que o ouvidor seja dotado de estrutura e de autoridade moral.

3.5.4 Autonomia

Da análise das ouvidorias setoriais – UOS bem como da OGE, os ouvidores são nomeados pelo titular da instituição à qual pertencem e não por um colegiado independente. Não é feita nenhuma menção do tempo de duração do mandato e no que se refere à autonomia financeira não são mencionados nos relatórios anuais os valores previstos no orçamento bem como os valores realizados, o que permitiria uma avaliação quanto à*accountability* dos mesmos espaços de escuta setorial pela sociedade.

Para que a ouvidoria pública possa exercer o seu papel no fortalecimento da democracia participativa e no aperfeiçoamento da gestão pública, dentre diversas qualidades e atribuições, é fundamental que, acima de tudo, ela tenha autonomia.

Conforme Josino, Fonteles, Porderes, (2023) essa autonomia se dá principalmente quando da escolha do ouvidor e de sua equipe, cujas indicações não devem ser feitas pela direção da instituição, onde irá atuar, mas por instância independente sob pena de não preservar a transparência necessária de seus atos.

Para Lyra (2009), o primeiro requisito para a autonomia do ouvidor é de caráter político, no sentido da relação de poder entre o ouvidor e a instituição que fiscaliza. Nas palavras de Quintão, Cunha (2018) há isto:

> A autonomia pública, marcada tanto pela autonomia política, que se refere à independência e à liberdade de atuação das ouvidorias e seu insulamento com relação àsingerências e interesses de partidos e grupos políticos, quanto pela autonomia técnica, que diz respeito à sua independência funcional, capaz de influenciar o processo decisório com seus relatórios analíticos e sugestões elaboradas com base na magistratura de persuasão.

A importância da autonomia é asseverada por Carpizo (1992) que afirma que o êxito na criação da figura do *ombudsman* só existirá onde houver democracia e que um *ombudsman* que não seja autônomo não é um *ombudsman*. A autonomia é requisito fundamental para que o desempenho venha a ser exitoso.

A estrutura de uma ouvidoria autônoma e democrática deve contemplar, entre outras, que a escolha do ouvidor seja por um colegiado independente, que o tempo de mandato do ouvidor seja determinado e que tenha autonomia financeira e administrativa Alves et al. (2023).

A definição do tempo de mandato do ouvidor deve garantir que o ouvidor não seja destituído de sua função a revelia ou arbitrariedade da autoridade máxima a qualquer momento e de acordo com sua conveniência e que, a reeleição do titular da ouvidoria pode ser prejudicial para o processo de inovação de ideias Quintão, Cunha (2018).

A atribuição de mandato e escolha do ouvidor por um colegiado independente, como forma de equilíbrio de poder entre o ouvidor e o titular da instituição, é um dos requisitos mais críticos no sistema de ouvidorias, conforme apontado por Lyra, (2004).

A autonomia financeira visa garantir os recursos necessários ao bom funcionamento7 da ouvidoria. Sem ela, não é possível conceber um funcionamento independente sem que haja um orçamento e gestão própria dos recursos necessários ao seu funcionamento (Cardoso, 2012).

Nas palavras de Lyra, para que a autonomia não seja uma palavra vã, é igualmente necessário que as normas que regem o funcionamento das ouvidorias prevejam expressamente a obrigação do gestor, sob pena de responsabilidade, com o intuito de garantir os meios materiais e os recursos humanos necessários ao seu funcionamento regular.

3.6 **Necessidades de aprimoramento das ouvidorias**

- O instituto da ouvidoria no Brasil ainda por estar em processo de amadurecimento necessita de aprimoramentos para poder melhor contribuir para o fortalecimento da democracia. Com esse intuito é recomendável algumas ações para o aperfeiçoamento das ouvidorias, para que se fortaleçam como instrumento. Sugerimos a seguir, algumas ações com esse objetivo.
- Incrementar a conscientização dos órgãos da administração direta na necessidade de que as solicitações de informação, oriundas das ouvidorias, sejam atendidas dentro do prazo previsto.
- Manter, na manifestação do tipo “comunicação”, a sociedade informada das demandas encaminhadas às ouvidorias e das providências realizadas, assegurando o anonimato.

- Criar, em cada ouvidoria, um espaço físico adequado, para todos aqueles que o desejassem pudessem fazer suas solicitações de maneira presencial, trazendo, assim, as ouvidorias para mais perto do cidadão.
- Promover o Projeto Educação nas escolas visando divulgar a importância da ouvidoria para a integração da sociedade com a administração pública.
- Objetivar as orientações das cartas de serviço para que não só a divulgação do documento, mas também a compreensão feita pelo cidadão sejam de fácil acesso.
- Oferecer capacitação para ouvidores por meio de cursos na área de gestão pública.
- Prever, no ordenamento jurídico, a escolha do ouvidor feita por um colegiado independente e com mandato definido, permitindo, assim, a autonomia do ouvidor.

CONCLUSÃO

A literatura a respeito do Controle Social aponta a importância da existência do controle do estado pela sociedade. As decisões tomadas pelos agentes públicos no exercício de suas funçõesenvolvem a utilização de recursos públicos, portanto é importante fiscalizar o adequado uso de tais recursos, objetivando avaliar a efetividade dos gastos no alcance dos resultados previstos. Nesse sentido, foram criados vários mecanismos com essa finalidade, entre eles, o instituto da ouvidoria que, na sua criação, reúne uma série de requisitos que permitem a sua efetiva contribuição para o controle social.

Observa-se que, por ser a ouvidoria uma criação ainda recente no Brasil, vários aspectos que são importantes necessitam de aprimoramento, para que as ouvidorias possam exercer eficientemente o papel que delas se espera. É notado que algumas ouvidorias, ao serem criadas, são representadas por outras ouvidorias; a título de exemplo,menciona-se a Secretaria de Estado da Mulher-SEM, cujas atividades de ouvidoria são previstas a serem exercidas pela unidade setorial-UOs pertencente à Secretaria de Estado da Casa Civil-SECC.

Nos tempos atuais, a mulher tem cada vez mais um importante papel na sociedade, todavia não ter uma ouvidoria com dedicação exclusiva para colher e tratar as demandas ligadas aos anseios femininos é um ponto a desejar.

Ficou evidente, nos dados levantados, que algumas atribuições previstas legalmente não são plenamente atendidas por diversas ouvidorias, podendo citar, como exemplo, a não emissão de relatórios de maneira regular (periodicidade mínima semestral), relatórios que são importantes por terem a finalidade de subsidiar a avaliação dos serviços prestados, no que se refere ao cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento constantes das Cartas de Serviço ao Cidadão.

No tocante às Cartas de Serviço, as mesmas documentações foram idealizadas com o objetivo de informar ao cidadão, detalhando o padrão de qualidade do atendimento e abrangendo pontos, tais como, o tempo de espera para o atendimento; o prazo para a realização dos serviços; dentre outros. A observância dos prazos para atendimento ao cidadão pelas ouvidorias é de suma importância, uma vez que contribui para a credibilidade da instituição, fortalecendo, assim, a relação entre estado e sociedade. Na realidade, uma quantidade expressiva de ouvidorias não emitiram ainda suas cartas de serviço, apesar da existência de regulamentação, via decreto estadual, datado de 2019. As cartas de serviço quando emitidas são extensas, o que dificulta a fácil compreensão do cidadão comum, o que

enseja a necessidade da publicação das mesmas de forma sucinta, visando esclarecer o cidadão.

Foi observado também que os prazos para atendimento podem ser melhorados, uma vez que, em algumas ouvidorias,há percentuais de atraso não desejados na prestação das informações solicitadas.

Outro ponto considerado importante é a existência de facilidade para o acesso físico pelo cidadão, aos locais de atendimento presencial. O que foi observado é que não há uma preocupação quanto a esse ponto, uma vez que as localizações quando previstas são, em sua maioria, em andares elevados; o que dificulta o acesso a esses locais, que, por serem públicos, exigem corretamente uma identificação mais detalhada do usuário.

Todos esses pontos aqui mencionados, se fossem plenamente atendidos, não ensejariam o sucesso das ouvidorias, pelo simples motivo de a autonomia dos ouvidores pertencentes às UOs e da OGE não ser plena, porque eles são nomeados pelos seus superiores, o que destoa do previsto na literatura a respeito da autonomia, uma vez que é desejado que os ouvidores sejam escolhidos por um colegiado independente, como forma de equilíbrio de poder entre o ouvidor e o titular da instituição,à qual ele esteja vinculado.

Espera-se, assim, que essa pesquisa possa incentivar outros pesquisadores a respeito do tema, abordando aspectos que possam ter sido aqui relevados e incentivar a avaliação da atuação das ouvidorias públicas da administração indireta, aqui não abordadas, que podem e devem exercer um papel importante de esclarecimento e contribuição, junto ao cidadão e à sociedade.

REFERÊNCIAS

ALBRETCHT, Nayara F. Macedo de Medeiros. Teorias da democracia: caminhos para uma nova proposta de mapeamento. **BIB**, São Paulo, n. 88, p. 1-24, 2019.

ALCOFORADO, F. C. G; SAMPAIO, M. L. B. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**, n. 4, ano 4-5, 2021-2022.

ALVES, M. D. **Transparência e Controle Social no Acompanhamento da Aplicação de Recursos Públicos**: Atuação do Observatório Social (OS). Brasília, DF: Universidade Aberta do Brasil, 2015. Monografia.

ANDERMAN, Steven D. The SwedishJustitieombudsman. **The American JournalofComparative Law**, v. 11, n. 2, p. 225-238, 1962.

BARACAT, Maria Matilde Zraik; NOBRE, Farley Simon. Participação social como elemento de análise da sustentabilidade: estudo do Programa Brasileiro de DST/AIDS. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 11, n. 4, mar. 2013.

BARREIRO, A. E. A.; CYRILLO, R. M. A Interface da Ouvidoria com a Agenda Positiva de Governança. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**, n. 5, ano 6, 2022.

BITENCOURT, Caroline Muller; PASE, Eduarda Simonetti. A necessária relação entre democracia controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia "não amadurecida" na efetivação do controle social da Administração Pública. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 2, n. 1, p. 293-311, jan./abr. 2015.

BITENCOURT, Caroline Muller; RECK, Janriê Rodrigues. Os Desafios do Acesso à Informação e o Controle Social no Estado Pós-Democrático: normalidade ou exceção? **Revista Sequência**: Estudos Jurídicos e Políticos, v. 43, n. 84, p. 183-208, 2020.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**: fragmentos de um dicionário político. 28. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz&Terra, 1986
.
BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. 6. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Brasiliense, 2013.

BORSANELLI, Rafael. **Um Novo Patamar para a Gestão Pública Brasileira**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2018.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do Controle Social na Atualidade. **Revista Serviço Social & Sociedade**, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Instituições, bom estado e Reforma da Gestão Pública. In: **Economia do Setor Público no Brasil**. São Paulo: Editora Campus, 2005.

CAMPOS, Fernanda de Silveira. **A ouvidoria do Serviço Florestal Brasileiro**. Ipea, 2016. cap. 8.

CARDOSO, A. S. R.; NETO, F. C. L.; MENEZES, R. A. **As Ouvidorias e o Uso Público da Razão: Proposta de um Modelo Ideal-Possível à Luz dos Atos Normativos das Ouvidorias Públicas do Brasil**. Ipea, 2016. cap. 4.

CARDOSO, A. S. R.; MENEZES, R. A. **Os dez anos da Ouvidoria do IPEA**. Ipea, 2016. cap. 6.

CARDOSO, Antonio Semerato Rito. **Ouvidoria Pública como Instrumento de Mudança**. Rio de Janeiro: Ipea, 2010.

CARDOSO, Antonio Semerato Rito.**Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil** (terceira coletânea). João Pessoa: Editora UFPB, 2012. Paginas 25 a 27, 91, 95.

CARPIZO, Jorge. **Algunas reflexiones sobre el ombudsman y los derechos humanos**. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992.

CAVALCANTI, Maria Lailze Simões Albuquerque. Ouvidorias Públicas: Conceito, Papel, Evolução e Qualidade no Controle Social. **Revista Controle-Doutrina e Artigos**, Fortaleza, v. 12, n. 2, p. 266-281, 2014.

COMPARATO, Bruno Konder. **Ouvidorias Públicas como Instrumentos para o Fortalecimento da Democracia Participativa e para a Valorização da Cidadania**. Ipea, 2016. cap. 2.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; PEREIRA, Paulo Ricardo Maroso; SOUSA, Thanderson Pereira de. Entre ombudsman e a OuvidoriaGeral da União a partir da Lei nº 13.460/2017: considerações para o fortalecimento das ouvidorias no Brasil. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 18, n. 2, p. e4774, dez. 2022.

DA SILVA, Vini; MEDEIROS, Mara Rosange. Desafios e possibilidades para o Controle Social de Políticas Públicas no atual contexto de retrocesso dos direitos sociais. **Revista Textos e Contextos**, v. 19, 2020.

DE BONA, Rodrigo da Silva. Sociedade e Estado: Quem Controla Quem?. **Revista da CGU,**v. 8, n 13, p. 404-423,2016. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34500. Acesso em: 21 jun. 2025.

DE BONA, R. da S.; BOEIRA, S. L. Observatório Social do Brasil e os desafios organizacionais do controle social. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 75, 2018.

CLAD. **Uma Nova Gestão Pública para a América Latina**. 1998. Documento.

DA SILVA, Fernanda Rodrigues; CANÇADO, Airton Cardoso; DOS SANTOS, Jeany Castro. Compreensões Acerca do Conceito de Controle Social. **Revista Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 15, n. 41, 2017. Disponível em: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75252699003. Acesso em: 21 jun. 2025.

FERRARI, Regina Maria. Controle Social de Políticas Públicas. **Revista Eurolatinoamericana de Direito Administrativo**, 2016.

GASPARDO, Murilo; FERREIRA, Mauro. Inovação institucional e democracia participativa: mapeamento legislativo da Emenda do Programa de Metas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 129-146, jan./fev. 2017.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 7. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2021.

GOHN, Maria da Gloria. Conselhos Gestores e Gestão Pública. **Revista Ciências Sociais Unisinos**, 2006.

GURGEL, Ítalo. Autônomas x Obedientes: a ouvidoria pública em debate. *In:* LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Autônomas x Obedientes**: a ouvidoria pública em debate. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2004.

JALOTO, T. L.; MOREIRA, R. B. S. Participação e controle sociais como instrumentos de fortalecimento da democracia: uma revisão de literatura. **Mosaico: Revista Multidisciplinar de Humanidades**, Vassouras, v. 14, n. 1, p. 138-148, jan./abr. 2023.

JOSINO, Josivan Rocha; FONTELES, José Célio Pessoa; PORDEUS, Marcel Pereira. A Ouvidoria como instrumento de governança pública. **Revista Contemporânea**, v. 3, n. 8, 2023.

LEMES, Maurício; CUNHA, Luciana. O Modelo de Ouvidoria Externa da Defensoria Pública e os Desafios do Acesso à Justiça. **Revista de Direito Público**, v. 19, 2022.

LEVY, Evelyn. Gestão Pública no Brasil, Conquistas Recentes e Dilemas Presentes. **Administração Pública e Gestão Social**, vol. 11, no. 4, 2019. Disponível em: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351560525013. Acesso em: 21 jun. 2025.

LYRA, Rubens Pinto. A Ouvidoria Pública e a Questão da Autonomia. **Ouvidoria Universidade Federal da Paraíba**, 2009.

LYRA, Rubens Pinto. Paradigmas de Ouvidoria Pública e Propostas de Mudança.**Revista Ouvidoria Pública Brasileira**: Reflexões, Avanços e Desafios. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

MACEDO, Suélem Viana; VALADARES, Josiel Lopes. Corrupção: Reflexões Epistemológicas e Contribuições para o campo dePúblicas. **Revista Organização & Sociedade**, v. 28, n. 96, p. 164-186, 2021.

MANUAL de Ouvidoria Pública da CGU ano de 2019

MARTINS, C. Governabilidade e controles. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 23, p. 5-20, jan./mar. 1989.

MENDONÇA, Maria Lírida; PEQUENA, Francisca. Lei de Acesso à Informação e ao Controle Social na Administração Pública Federal. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 8, n. 2, 2021.

MENEZES, R. A. **A atuação das Ouvidorias Públicas federais como instâncias de controle e participação social no Brasil**. 2017. Ipea. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7715/1/td_2286.pdf. Acesso em: 21 jun. 2025.

MOURA, Lucile; GUIMARÃES, Jairo. Controle Social e a Extinção dos Conselhos Gestores: É Possível Definir um Marco de Consenso à Luz das Lições de Habermas. **Revista Gestão&Sociedade**, v. 16, 2022.

NILSSON, Per-Erik. Relatório sobre a instituição do ombudsman na Suécia. **Revista do Serviço Público**, v. 41, n. 2, p. 31-37, jun. 1984.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Método.

PAULINO, Loione. Ouvidoria e Humanização como ferramentas de melhoria contínua na gestão de produção de saúde. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidoria/Ombudsman**, n. 4, ano 4-5, 2021-2022.

PEREIRA, Orlandina Brito. O papel das Ouvidorias no Estado Democrático de Direito. In: **Ouvidorias do Ministério Público e o Estado Democrático de Direito**. v. 1. 1. ed. Brasília: Revista da Ouvidoria Nacional do Ministério Público, 2018.

PICCINI, Óthon; FALCÃO, Daniel. As Ouvidorias Públicas como Instrumento de Transparência: Aspectos Jurídicos e Federativos. **Revista Sequência**, v. 43, 2022.

PINHO, Maria Nazaré; MAGALHÃES JUNIOR, Antonio. A Ouvidoria como Mecanismo de Participação na Administração Pública. **Revista Conhecer**, v. 7, n. 19, 2017.

QUINTÃO, Thales Torres. Reflexões e dilemas sobre a Ouvidoria Pública no Brasil: uma análise das Ouvidorias do Poder Executivo federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 2, p. 297-324, 2019.

QUINTÃO, Thales Torres; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Fala que eu te escuto: Ouvidorias parlamentares e o seu potencial democrático. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 66, p. 125-143, 2018.

RELATÓRIOS CGE disponibilizados em pagina de seu site na Internet com dados referentes aos anos de 2024 e 2025.

ROMÃO, Jose Eduardo. O Papel das Ouvidorias Públicas na Efetivação do Controle Social. **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, v. 48, 2011.

SABIONE, Marjorie; FERREIRA, M. A. M.; REIS, A. O. Racionalidades na Motivação para a Participação Cidadã no Controle Social: Uma experiência local brasileira. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 16, n. 1, jan./mar. 2018.

SERRA**,** Rita de Cássia Chió**;** CARVALHO**,** João Rafael Chió Serra**;** CARNEIRO**,** Ricardo**.** Accountability democrática e as ouvidorias**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de**

Minas Gerais, Belo Horizonte, edição especial: Transparência e controle social, v. 2012, p. 135-153, 2012**.**

SILVA, J. I. A. O; DE OLIVEIRA, T. F. S. Ouvidoria e Gestão Pública: Uma Relação Necessária. **Holos**, ano 36, v. 5, p. 1-32, 2020.

SILVA,R.P; DE JESUS,E.A;RICARDI,L.M; DE SOUZA,M.F; MENDONÇA,A.V.M. O Pensamento dos Gestores Municipais sobre a Ouvidoria como um Potencial Instrumento de Gestão Participativa do SUS. **Saúde em Debate,** v.40, n. 110, 2016.

SILVA,V, R; Medeiros,M. R.A; Desafios e Possibilidades para o Controle Social de Políticas Públicas no Atual Contexto de Retrocesso dos Direitos Sociais. **Textos & Contextos,** v.19, n.1, 2020.

SIRAQUE, V. **Controle Social da Função Administrativa do Estado**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 16. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2016.